

Schritte zur Autonomie Ein Leitfaden für externe Vermittlung

Von Ulrich Schneckener

Dieses Gutachten entstand im Kontext des Projektes "Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen", das von der Bertelsmann Stiftung zusammen mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik durchgeführt wurde.

Juli 2002

Schritte zur Autonomie –

Ein Leitfaden für externe Vermittlung

Ulrich Schneckener

Juli 2002

Dieses Arbeitspapier entstand im Kontext eines Kooperationsprojektes der Bertelsmann-Stiftung und der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung zur Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen

Redaktion: Sascha Meinert

Inhalt

I.	Einleitung: Konfliktregulierung und Autonomie	3
II.	Typen internationalen Engagements	4
III.	Baustein 1: Institutionelles Design territorialer Lösungen	8
IV.	Baustein 2: Erfolgsbedingungen für Autonomieregelungen	12
V.	Baustein 3: Lösungsorientierte Mediation – Getting to YES	19
VI.	Baustein 4: Implementierung von Autonomielösungen	28
VII.	Schlussbemerkung: Vermittlung und kollektive Lernprozesse	30
	Literatur	34

"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"

William I. Zartman (1998: 317)

I. Einleitung: Konfliktregulierung und Autonomie

Autonomielösungen sollen, so die Grundidee, ethno-nationalen Gruppen oder anderen Minderheiten die Möglichkeit einräumen, in ihrem Siedlungsgebiet bzw. ihrer Region politische, wirtschaftliche und kulturelle Angelegenheiten weitgehend selbst zu bestimmen. Im Zentrum steht eine territoriale Machtteilung zwischen Zentrum und Region(en), bei der eine Reihe von potenziellen Streitpunkten dadurch entschärft wird, dass sich der Bedarf an Kooperation zwischen Mehrheit und Minderheit bzw. zwischen verschiedenen Gruppen weitgehend auf die Bereiche beschränkt, in denen gemeinsame Interessen und Interdependenzen bestehen. Gleichzeitig ermöglichen Autonomieregelungen ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit für die einzelnen Gruppen in Angelegenheiten, die durch ein spezifisches Eigeninteresse gekennzeichnet sind bzw. sich in ihren Auswirkungen auf die jeweilige Region beschränken. Das Ziel dieser Regelungen sind *self-rule* oder *self-government* für bestimmte Gruppen/Regionen, ohne damit einer Desintegration des Staatsverbandes Vorschub zu leisten. Autonomielösungen können insofern als eine Antwort auf separatistische Bestrebungen verstanden werden, die im Extremfall mit Gewalt eine Sezession anstreben, selbst wenn sie – wie in den meisten Fällen – nicht von der Mehrheit einer Gruppe, sondern von einer militanten Minderheit getragen werden.

Für die Einführung und Umsetzung dieser Art der Konfliktregulierung bedarf es allerdings oftmals einer internationalen Vermittlung, da die Konfliktparteien nicht in der Lage sind, sich ohne äußere Hilfe auf eine solche Lösung zu verständigen. *Lösung* bedeutet in diesem Kontext die Schaffung von Spielregeln und Institutionen, innerhalb derer bestehende 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.

Welchen Beitrag können dazu externe Vermittler leisten? Welche Funktionen sollten sie wahrnehmen? Welche Aspekte müssen sie beachten, wenn sie eine Konfliktregulierung – konkret: Autonomielösungen – herbeiführen wollen? Im folgenden wird in Anknüpfung an diese Fragen eine Art Checkliste für externe Vermittler erarbeitet. Dabei handelt es sich um vier Bausteine, die Vermittler beachten sollten: Erstens müssen sie offenkundig über die Möglichkeiten und Grenzen des von ihnen vorgeschlagenen Modells der Konfliktregulierung Bescheid wissen. Zweitens müssen sie eine Reihe von Kontextbedingungen reflektieren, die für Erfolg oder Scheitern von Autonomielösungen ausschlaggebend sind. Drittens müssen sie ein geeignetes Vermittlungsverfahren wählen; hier wird ein lösungsorientiertes Mediationsverfahren vorgeschlagen, das sich darum bemüht, schrittweise den Konfliktparteien verschiedene Optionen und Szenarien vor Augen zu führen, um ihnen die Auswahl einer kontexttauglichen Lösung und die Kompromissbildung zu erleichtern. Viertens müssen sie die Probleme bei der Implementierung einer solchen Lösung frühzeitig erkennen und unter Umständen aktiv an dieser Phase mitwirken. Bevor jedoch auf diese vier Bausteine eingegangen wird, gilt es, den Charakter und die verschiedenen Typen internationalen Engagements näher zu beschreiben.

II. Typen internationalen Engagements

Als internationales Engagement gilt jede Art von Aktivität, die von einem externen Vermittler oder einer Drittpartei unternommen wird, um einen innerstaatlichen Konflikt zu befrieden und zu lösen. Der Begriff „international“ bezieht sich dabei auf die Einmischung von außen und nicht auf den Charakter der Drittpartei. Es geht vielmehr um die Internationalisierung eines lokalen Konfliktes und, vor allem, um die Internationalisierung der Konfliktbearbeitung. Als Drittparteien kommen daher nicht nur internationale Organisationen (IOs) oder multi-laterale Gremien in Frage, sondern auch Staaten (Regierungen), NGOs oder Privatpersonen, sofern sie nicht unmittelbar am Konflikt beteiligt sind. Mit anderen Worten: Externe Akteure (oftmals Nachbarstaaten), die sich auf einer Seite in einen innerstaatlichen Konflikt einmischen, können nur eingeschränkt als Drittparteien fungieren, sie sind im Gegenteil häufig eher Teil des Problems denn Teil der Lösung. Eine Drittpartei ist gerade dadurch definiert, dass sie eben nicht für eine Seite Partei ergreift und bemüht ist, den Konflikt durch Verhandlungen zu

befrieden. Idealerweise wird die Drittpartei von den lokalen Konfliktparteien weitgehend akzeptiert und mehr oder minder als unparteiisch wahrgenommen. Oftmals sind auch mehrere Drittparteien aktiv (z.B. Nordirland, Bosnien, Kosovo, Mazedonien), die dann ihre Bemühungen entsprechend koordinieren müssen. In solchen Fällen kann es auch zu einer Rollenverteilung kommen, so dass nicht jede Drittpartei in derselben Äquidistanz zu allen Konfliktparteien stehen muss (z.B. Nahost-Konflikt).¹

Grundsätzlich nutzen Drittparteien verschiedene Strategien, um das Verhalten der Konfliktparteien zu beeinflussen. Auf der strategischen Ebene gibt es vor allem drei Optionen: Überzeugung (*arguing*), Aushandlung (*bargaining*) oder Zwang (*coercion*). Drittparteien können versuchen, die Konfliktparteien mit Argumenten zu überzeugen, ihnen beim Abschluss von Geschäften auf Gegenseitigkeit helfen oder aber im Extremfall mit der Anwendung von Zwangsmaßnahmen (Sanktionen, militärische Interventionen) drohen. Die Wahl der Strategie (und damit der eingesetzten Mittel) hängt nicht zuletzt davon ab, zu welchem Zeitpunkt sich ein externer Akteur in einen Konflikt einmischt. Dient das internationale Engagement der Prävention eines gewaltsamen Konfliktes (*pre-escalation phase*), geht es um das Management und die Eindämmung eines stattfindenden Bürgerkrieges (*escalation phase*), um die Beendigung eines Konfliktes (*war ending phase*) oder aber um einen nachhaltigen Friedensprozess nach dem Ende der Gewalt (*post-escalation phase*)?

Als potentielle Drittparteien kommen drei Akteurskategorien in Frage: Zur ersten Kategorie gehören *internationale Organisationen* und multi-laterale Akteure wie die Vereinten Nationen, die OAS, die OSZE, die EU, der Balkan-Stabilitätspakt, ASEAN, der Golf-Kooperationsrat oder die Föderation Islamischer Staaten. Zur zweiten Gruppe zählen *staatliche Akteure*, entweder einzeln oder aber als ad hoc-Koalition von Staaten. Dabei agieren Großmächte wie die USA oder Russland ebenso wie Regionalmächte (z.B. Südafrika, Australien oder Indien) als Drittparteien, aber auch kleinere Staaten wie die Schweiz oder Norwegen werden nicht selten als Vermittler genutzt. Ein Beispiel für eine Staatenkoalition war die Bosnien-Kontaktgruppe (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Russland), die aktiv um eine Lösung des Krieges in Bosnien bemüht war. Die dritte Kategorie umfasst sämtliche Typen von *nicht-staatlichen Akteuren*, darunter NGOs, Privatpersonen (z.B. „elder statesmen“), akademische Einrichtungen, Stiftungen, Kirchen, Gewerkschaften oder Wirtschaftsverbände.

¹ Zu den verschiedenen Typen und Methoden der Vermittlung, siehe Ropers (1995: 221-227, 1996: 420-422), Bercovitch (1995), Paffenholz (1998: 17-77).

Die beiden wichtigsten Funktionen externer Akteure lassen sich mit den Begriffen *Geburtshilfe* und *Supervision* beschreiben. Zur ersten Funktion gehören alle Aktivitäten, die dazu beitragen, eine Konfliktregulierung herbeizuführen. Externe Akteure können dabei eher subtil wirken, indem sie ihre „guten Dienste“ und technische Unterstützung anbieten, sich aber mit eigenen Initiativen zurückhalten; sie können als aktive Mediatoren auftreten, indem sie den Verhandlungsprozess organisieren, *shuttle diplomacy* zwischen den Akteuren betreiben und eigene Lösungsvorschläge machen; sie können militärischen oder wirtschaftlichen Druck ausüben, um die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zu zwingen (*power mediation* oder *coercive diplomacy*). Unter der zweiten Funktion lassen sich alle Aktivitäten subsumieren, die zur Umsetzung und Überwachung von Vereinbarungen und Friedensverträgen dienen, darunter Schlichtungs- und Schiedsverfahren (*arbitration*), internationale Sicherheitsgarantien (*peace-keeping*), internationale Beobachtermission und Maßnahmen der Friedenskonsolidierung (z.B. humanitäre Hilfe, Organisation von Wahlen, Aufbau von Institutionen, Rückkehr von Flüchtlingen, Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten, Wirtschaftshilfen, etc.).

Nimmt man die drei Akteurskategorien und die beiden Funktionen zusammen, erhält man sechs Typen des internationalen Engagements, für die jeweils bestimmte Konstellationen charakteristisch sind.

	Geburtshelfer	Supervisor
Internationale Organisation	1	4
Staatlicher Akteur	2	5
Nicht-staatlicher Akteur	3	6

Typ 1 Internationale Organisationen als Geburtshelfer: In dieser Rolle treten internationale Organisationen als *facilitator* oder Mediatoren auf. Sie bieten ihre „guten Dienste“ an und übernehmen eine formelle Vermittlungstätigkeit, zumeist in Gestalt eines ernannten Sonderbeauftragten und in der Regel mandatiert durch entsprechende Gremien (z.B. VN-Sicherheitsrat). Hinzu kommt oftmals die Entsendung von zivilen Beobachtern oder von *fact finding*-Missionen, in bestimmten Fällen auch die Stationierung von *peace-keeping*-Operationen. Beispiele für diesen Typ sind die Aktivitäten der Vereinten Nationen, aber auch

der OSZE (etwa in den baltischen Staaten, in Moldawien oder in Georgien) und der EU (z.B. in Mazedonien 2001).

Typ 2 Staaten als Geburtshelfer: Drittstaaten können eine ähnliche Rolle wie internationale Organisationen übernehmen, wie dies beispielsweise Norwegen als offizieller Vermittler zur Zeit in Sri Lanka praktiziert. Im Unterschied zu IOs kommt es hier häufiger zum Einsatz von *power mediation*, sprich zur Androhung und Anwendung von ökonomischen und politischen Zwangsmitteln. Als Beispiele sind hier das US-Engagement in Bosnien, in Kosovo oder auch in Nordirland zu nennen, wo mit unterschiedlichen Mitteln auf die Konfliktparteien (oder zumindest auf eine Seite) ein erheblicher Druck ausgeübt wurde. In diese Kategorie gehören auch die Versuche von Regionalmächten, lokale Konflikte zu lösen, wie etwa die gescheiterte Intervention Indiens in Sri Lanka oder die erfolgreiche Vermittlung Australiens und Neuseelands im Falle des Sezessionskonflikts in Bougainville/Papua-Neuguinea.

Typ 3 Nicht-staatliche Akteure als Geburtshelfer: Die Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure richten – im Unterschied zu Typ 1 und 2 – in der Regel nicht direkt an die oberste politische Führung, sondern eher an die mittlere und untere Entscheidungsebene oder aber an zivilgesellschaftliche Kräfte (*grassroot level*). Sie sind daher primär für die Vorbereitung von offiziellen Verhandlungsprozessen hilfreich und wirken eher durch auf den Aufbau informeller Kontakte und gegenseitigen Vertrauens (*track-two diplomacy*), was in einem zweiten Schritt Auswirkungen auf die politische Führung hat. Ein Beispiel sind die Bemühungen norwegischer, nicht-staatlicher Vermittler im Nahost-Konflikt, die letztlich zur Oslo-Vereinbarung (1993) führten. Allerdings gibt es auch Ausnahmen zu dieser Regel, wie etwa die über Jahre währende Vermittlung des früheren US Senators George Mitchell in Nordirland, der stets mit obersten Repräsentanten der nordirischen Konfliktparteien am Verhandlungstisch saß.

Typ 4 Internationale Organisationen als Supervisor: In dieser Funktion decken IOs die gesamte Bandbreite an Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung ab – von Sicherheitsgarantien und der Entsendung von Richtern, Verwaltungsexperten und Polizisten über die Unterstützung politischer und wirtschaftlicher Reformen bis hin zur Förderung von NGO-Projekten. In extremen Fällen übernehmen IOs sogar die Umsetzung von Teilen von Friedensabkommen in eigener Regie, etwa durch eine internationale Übergangsverwaltung, wie in Kosovo (UNMIK), Ost-Timor (UNTAET) oder in Bosnien (High Representative).

Typ 5 Staaten als Supervisoren: In diesem Bereich sind Drittstaaten eher selten aktiv. Sie sind zumeist lediglich mittelbar beteiligt, indem sie Personal und Ressourcen für internationale Friedenseinsätze zur Verfügung stellen. Gleichwohl gibt es Fälle, in denen primär Drittstaaten

für das notwendige Maß an Sicherheit sorgen oder zumindest entsprechende Garantien anbieten, wie etwa die USA bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens in Bosnien oder der Oslo-Vereinbarung im Nahost-Konflikt.

Typ 6 Nicht-staatliche Akteure als Supervisoren: Neben den IOs ist eine Reihe von nicht-staatlichen Akteuren, vor allem internationale NGOs, an der Implementierung von Konfliktregelungen beteiligt, gerade in den Bereichen humanitäre Hilfe, Flüchtlingsrückkehr, Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen oder Versöhnungspolitik. Eher in Ausnahmefällen übernehmen sie eine Kontrollfunktion, wie etwa in Nordirland, wo man zwei ehemalige Politiker zu internationalen Beobachtern ernannt hat, um den Entwaffnungsprozesses der IRA zu begleiten.

In der Praxis gibt es stets eine Mischung von verschiedenen Formen des internationalen Engagements, insbesondere nach einem Friedensabkommen sind zahlreiche externen Akteure zeitgleich aktiv, mal mehr, mal weniger koordiniert. In den meisten Fällen lässt sich gleichwohl die externe Vermittlung auf einen prägenden Typ internationalen Engagements zurückführen. In Bosnien beispielsweise wirkte vor allem die Kontaktgruppe und die dominierende Rolle der USA als Geburtshelfer, um eine Konfliktregulierung zu erzwingen; als Supervisoren sind hingegen in erster Linie die internationalen Organisationen gefragt – die EU in Gestalt des Hohen Repräsentanten, die NATO durch IFOR/SFOR, die OSZE bei der Durchführung von Wahlen, der Europarat bei der Besetzung von internationalen Richterämtern und die Vereinten Nationen durch eine internationale Polizeimission.

III. Baustein 1: Institutionelles Design territorialer Lösungen

Wer als externer Vermittler konkrete Vorschläge machen will, muss sich über die verschiedenen Möglichkeiten des institutionellen Designs und deren Vor- und Nachteile im Klaren sein. Mit Blick auf *self-rule*-Lösungen lassen sich dabei zwei Grundtypen identifizieren: (a) *territoriale/regionale Autonomie* und (b) *föderale Strukturen*. Im ersten Fall geht es um Sonderregelungen für eine oder mehrere Regionen, in denen eine ethno-nationale oder andere Gruppe die lokale Mehrheit stellt (z.B. Südtirol). Der zweite betrifft hingegen die territorial-politische Organisation des Gesamtstaates, d.h. das Land ist vollständig in Regionen oder Gliedstaaten unterteilt, die entweder mit unterschiedlichen oder gleichen

Rechten ausgestattet sind.² Föderale Strukturen reichen dabei von einer landesweiten Regionalisierung (wie in Spanien) bis hin zu einem regulären Bundesstaat mit einem Zweikammer-System (wie in der Schweiz). Die beiden Typen unterscheiden sich jedoch nicht nur in ihrer Reichweite, sondern auch im Modus der Machtteilung: Die Territorialautonomie stellt eine Form der Dezentralisierung dar, bei der Kompetenzen von "oben" nach "unten" verlagert werden. Denn, so Elazar (1979: 14), "decentralization implies the existence of a central authority, a central government that can decentralize or recentralize as it desires." Territorialautonomien kommen daher in der Regel auf der Grundlage einfacher Gesetze (z.B. Autonomiestatut) zustande. Dagegen sind Föderationen idealiter entweder durch mehrere politische Zentren (poly-zentrisch) oder durch eine Struktur ohne Zentrum gekennzeichnet, "oben" und "unten" fallen damit in gewisser Weise zusammen. Sie basieren vielmehr auf einer zwischen den Regionen/Gliedstaaten und einer Zentralregierung ausgehandelten Machtteilung, die in der Verfassung verankert ist (vertikale Gewaltenteilung). Mit anderen Worten: Territorialautonomien beruhen auf "guarantees from above", föderale Strukturen auf "agreements from below" (Duchacek 1987: 63).

Die Tragfähigkeit territorialer Lösungen hängt nun nicht zuletzt davon ab, ob und in welcher Form eine Reihe von Punkten zwischen Gruppen bzw. zwischen Region(en) und Zentrale im Detail geregelt werden. Die zentralen Elemente einer Autonomielösung seien im folgenden kursorisch genannt:³

- (a) *Territoriale Grenzziehung*: Nach welchen Kriterien und Verfahren soll eine Grenzziehung erfolgen? Häufig basieren Autonomiegebiete auf historischen Demarkationslinien, die in früheren Zeiten zu Verwaltungszwecken gezogen wurden. Oftmals werden auch geographische, ethno-graphische oder wirtschaftliche Kriterien herangezogen (z.B. Inseln oder Halbinseln). In anderen Fällen wird die territorial-politische Ordnung durch eine Regierungskommission (z.B. Sprachengrenze in Belgien), per Parlamentsbeschluss oder per Referendum in den betroffenen Gebieten festgelegt (z.B. Schweiz/Kanton Jura).
- (b) *Geschriebene Verfassung bzw. Statut*: Das Verhältnis zwischen Zentralregierung und Region/Gliedstaaten wird in einem rechtlich verbindlichen Dokument geregelt. Dies kann durch eine (Bundes-)Verfassung, die den Staat als Bundesstaat definiert (z.B. Belgien, Schweiz), durch eine verfassungsrechtliche Garantie der regionalen Autonomie (z.B.

² Zur Unterscheidung von Territorialautonomie und Föderation, siehe Blumenwitz (1995: 106-125), Brunner (1996: 132-133), Heintze (1997: 417-418), Lapidoth (1997: 50-51).

³ Siehe dazu u.a. Lijphart (1979), Elazar (1987, Kap. 5), Duchacek (1987, Kap. 7 und 8), Brunner (1994), Lapidoth (1997: 29-36).

Finnland, Spanien), durch ein Autonomiestatut, das zwischen Zentrale und Region ausgehandelt wurde (z.B. Südtirol, Åland Inseln, Baskenland), oder durch ein einfaches Gesetz geschehen (z.B. Korsika).

- (c) *Regionale Institutionen*: Die Regionen erhalten als institutionelle Mindestausstattung eine Exekutive und eine gewählte Vertretung (Parlament, Versammlung), unter Umständen verfügen sie auch über ein eigenständiges Gerichtswesen (inklusive eines Verfassungsgerichts), einen unabhängigen öffentlichen Dienst und eine eigene Polizei.
- (d) *Kompetenzverteilung zwischen Zentrale und Region(en)*: Die wichtigsten Regelungen betreffen die Aufgabenverteilung zwischen den beiden Regierungsebenen. Dabei können Kompetenzen getrennt, gemeinsam oder konkurrierend wahrgenommen werden (Lapidoth 1997: 34): Bei der ersten Variante liegt die Zuständigkeit ausschließlich bei einer Ebene, klassische Beispiele dafür sind die Außen-, Verteidigungs-, Währungs-, Zoll-, Außenhandels- sowie Bereiche der Wirtschafts- und Steuerpolitik, die in aller Regel auf der zentralen Ebene angesiedelt sind, während Kultur-, Sprach- und Bildungspolitik typischerweise in die Domäne der Regionen fällt. Bei der zweiten Variante müssen Zentrale und Region(en) einvernehmlich entscheiden, wie etwa innerhalb von Föderationen bei Fragen der Finanzverteilung. Bei der dritten Variante verfügen beide Ebenen über die Möglichkeit in einem Politikbereich, Gesetze zu erlassen und auszuführen, in der Regel beschränkt sich die Zentrale in einem solchen Fall auf eine Rahmengesetzgebung, während auf regionaler Ebene konkretere Regelungen beschlossen werden, dies kann in der Praxis für eine Reihe von Bereichen (Verkehr, Umwelt, Polizei, Landwirtschaft, etc.) gelten.
- (e) *Finanzautonomie*: Zur Finanzierung ihrer Institutionen und ihrer Aufgaben müssen die Regionen mit entsprechenden Mitteln und einem eigenen Haushalt ausgestattet sein. Dazu gibt es unterschiedliche Möglichkeiten: die Erhebung eigener regionaler Steuern und Abgaben, eine geregelte Aufteilung des Steuereinkommens zwischen Zentrale und Region(en), ein Finanzausgleich zwischen den Region(en) und/oder direkte, festgelegte Haushaltszuweisungen durch die Zentrale (Suksi 1997: 229).
- (f) *Regionale Selbstregierung*: Sichtbarer Ausdruck von *self-rule* sind die legislativen Befugnisse der Regionen bzw. Gliedstaaten. Diese reichen von der Verabschiedung einer Regional- oder Landesverfassung über eigene Gesetze und Dekrete bis hin zu Aus- und Durchführungsgesetzen im Rahmen gesamtstaatlicher Regelungen. Dabei kann es sich um eine "garantierte" oder um eine "übertragene" Gesetzgebungskompetenz handeln: Im ersten Fall ist sie nur mit Zustimmung der Region zu ändern, im zweiten Fall kann die

zentrale Ebene eigenmächtig die legislativen Befugnisse einschränken oder ausweiten. Umgekehrt stellt sich die Frage, ob die Region die rechtlichen Grundlagen der eigenen Institutionen (z.B. Wahlgesetz, Größe des Parlaments und der Exekutive) bzw. die Regionalverfassung unilateral oder lediglich im Konsens mit der Zentrale ändern kann.

- (g) *Streitschlichtung zwischen Region(en) und Zentrale*: Bei der Verteilung von Zuständigkeiten auf zwei Ebenen sind Kompetenzstreitigkeiten fast unvermeidlich, insbesondere in Fällen von gemeinsamen und konkurrierenden Kompetenzen. Aber selbst bei klar getrennten Aufgaben kann es zu unterschiedlichen Interpretationen darüber kommen, in wessen Domäne eine bestimmte Sachfrage fällt. Daher sind bei territorialen Lösungen Verfahren und Institutionen zur Streitschlichtung unabdingbar. Darunter fällt vor allem die Einrichtung des Obersten Gerichtshofs, der, so Duchacek (1987: 256), als "protector and interpreter of the federal compact and arbitrator of possible disputes about the division of power" fungiert.
- (h) *Regionale Repräsentation im Gesamtstaat*: Die Region bzw. die Gliedstaaten sind auf der zentralen Ebene vertreten. Sie stellen eine bestimmte Zahl an Abgeordneten im Parlament, entweder aufgrund des Verhältniswahlrechts oder aufgrund eines festen Kontingents. Bundesstaatliche Strukturen zeichnen sich darüber hinaus durch ein Zwei-Kammer-System aus, die erste repräsentiert die Gesamtbevölkerung, die zweite die Bundesstaaten. Dabei kann es sich um Vertreter der regionalen Exekutiven handeln oder um gewählte Repräsentanten (z.B. Senatoren). Die Regionen sind entweder jeweils mit einer Stimme ausgestattet (Parität) oder aber die Stimmenzahl orientiert sich an Größe der territorialen Einheiten, bei beiden Varianten sind in der Regel kleinere Regionen gemessen an ihrer Einwohnerzahl überrepräsentiert (Lijphart 1979: 502-503).
- (i) *Mitentscheidungsrechte im Gesamtstaat*: Die territorialen Einheiten müssen bestimmten Entscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene zustimmen, sie verfügen damit über eine Vetoposition im Gesetzgebungsprozess. Bei einem Zwei-Kammer-System liegt dies auf der Hand, aber auch bei anderen territorialen Regelungen ist es denkbar, dass Gesetze, die Aufgaben und Interessen der Region berühren, zustimmungspflichtig sind. Dies gilt in besonderer Weise für Änderungen der (Bundes-)Verfassung oder eines Autonomiestatuts.

IV. Baustein 2: Erfolgsbedingungen für Autonomieregelungen

Der Erfolg oder Misserfolg von Vermittlungsbemühungen und Verhandlungsprozessen hängt jedoch nicht nur von Fragen des institutionellen Designs, sondern auch maßgeblich von einer Reihe von Kontextbedingungen ab, auf die externe Akteure nur sehr begrenzten Einfluss haben. Diese kennzeichnen vielmehr das Umfeld, in dem sich das internationale Engagement bewegen muss. Sie bestimmen damit zu einem Gutteil die Möglichkeiten der Drittpartei, eine dauerhafte Lösung herbeizuführen. Mit *Erfolg* ist hier daher sowohl das *Zustandekommen* als auch die *Nachhaltigkeit* von Regelungen gemeint. Die These lautet: Je mehr begünstigende Faktoren erfüllt sind, desto wahrscheinlicher ist der Erfolg der Konfliktregulierung. Die folgenden sechs Faktoren finden sich implizit oder explizit in zahlreichen empirischen Studien zum Thema Föderalismus/Autonomie, etwa bei den Arbeiten von Hicks (1978), Elazar (1987, 1994), Duchacek (1987, 1991), De Villiers (1994), Bakvis/Chandler (1987), Lijphart (1977, 1979), Lapidoth (1997) oder Schneckener (2002a, 2002b).

(a) *Sozioökonomische Unterschiede*: Je geringer die ökonomischen und sozialen Unterschiede zwischen Mehrheit und Minderheit (nicht-territoriale Autonomie), zwischen Zentrum und Region (territoriale Autonomie) bzw. zwischen den Gliedstaaten (Föderation), desto besser für den Erfolg von Autonomielösungen. Keine Seite sollte gravierend benachteiligt sein, wenn es um die Verteilung von wirtschaftlichen und finanziellen, aber auch natürlichen Ressourcen geht. Im Gegenteil: Jede Gruppe/Region sollte ein möglichst ähnliches Profil mit Blick auf Lebensstandard, Durchschnittseinkommen, Arbeitslosenquote und Ausbildungsniveau haben. Das Gleiche gilt für den demografischen Faktor: Oftmals befürchtet eine Gruppe, dass sie gegenüber einer anderen aufgrund deren höherer Geburtenrate mittelfristig ins Hintertreffen gerät, was zu sozialen und psychologischen Spannungen führen kann (z.B. Nordirland, Mazedonien). Mit Blick auf territoriale Lösungen lässt sich feststellen: Nicht nur ökonomisch diskriminierte Peripherien (z.B. Korsika) kommen als potentielle "Aussteiger" aus dem Gemeinwesen in Frage, sondern auch jene Regionen, die zwar wirtschaftlich stark sind, sich aber durch Mechanismen der Umverteilung subjektiv benachteiligt sehen (z.B. Katalonien, Baskenland, Flandern). Sowohl relativ "arme" als auch "wohlhabende" Regionen versprechen sich daher von der Forderung nach mehr Eigenständigkeit eine Verbesserung ihrer Situation, dies kann im Extremfall bis hin zu separatistischen Tendenzen reichen. Südtirol gehörte bis zur Konfliktregelung Ende der 1960er Jahre ebenfalls eher zu ersten Kategorie, die Provinz

erlebte danach allerdings einen rapiden wirtschaftlichen Aufschwung, wobei es zu einer Angleichung zwischen den nach 1945 ökonomisch benachteiligten deutschsprachigen Südtirolern und der italienischsprachigen Bevölkerung kam. Die Frage ist daher, ob und wie sozioökonomische Unterschiede im Rahmen territorialer Regelungen überwunden werden können. Im Ergebnis sollte der Wettbewerb um Ressourcen nicht zwischen den Gruppen/Regionen, sondern zwischen den einzelnen Bürgern bestehen, was ein erhebliches Maß an Chancengleichheit – unabhängig von der ethnischen oder regionalen Zugehörigkeit – voraussetzt. Doch selbst unter marktwirtschaftlichen Bedingungen spielen in den meisten multi-ethnischen Gesellschaften (z.B. Südtirol, Nordirland) für die Verteilung von Ressourcen und Wohlstand ethnische Bindungen (*ethnic ties*) eine erhebliche Rolle. Die entscheidende Frage lautet: Wie und bis zu welchem Grad beeinflusst die Gruppenzugehörigkeit den Wohlstand und die Chancen für den einzelnen? Je weniger dies der Fall ist, desto besser für eine dauerhafte Konfliktregulierung.

(b)*Inter-ethnisches Verhältnis*: Die Chancen der Konfliktregulierung hängen nicht zuletzt davon ab, wie sich die inter-ethnischen Beziehungen entwickelt haben, ob und inwieweit etwa historisch überlieferte oder aktualisierte Feindbilder überwunden wurden oder ob kollektive Traumata zu bearbeiten sind. Offenkundig gilt: Je besser die Beziehungen in der Vergangenheit waren, desto aussichtsreicher die Konfliktlösung. Um die Qualität der Beziehungen zu messen, gibt es verschiedene Indikatoren. Erstens spielt die Frage der Gewaltanwendung eine zentrale Rolle: Bis zu welchem Grad, wie lange und in welcher Form wurde Gewalt zwischen den Gruppen angewandt? Der Gebrauch von Gewalt reicht dabei von Aktivitäten einzelner Extremisten auf vergleichsweise niedrigem Niveau (z.B. Terrorismus in Südtirol in den 1960er Jahren) über sogenannte *low intensity conflicts* zwischen paramilitärischen oder terroristischen Gruppierungen und staatliche Sicherheitskräften (z.B. Nordirland, Sri Lanka) bis hin zum Bürgerkrieg, der weite Teile der Bevölkerung erfasst und mit erheblichen Menschenrechtsverletzungen verbunden ist (z.B. Bosnien, Kosovo, Ost-Timor). Zweitens ist das gegenwärtige Verhältnis oftmals dadurch geprägt, wie in der Vergangenheit mit kultureller Differenz umgegangen wurde. Darunter fallen Versuche der zwangsweisen Assimilation (z.B. Südtirol in den 1920er und 1930er Jahren), historische Wanderungsbewegungen, Segregationsprozesse (z.B. Zypern in den 1960er Jahren) oder aber Formen der Anerkennung, wie etwa historische Vorläufer für regionale Autonomie, die als Anknüpfungspunkt für aktuelle Konfliktregelungen genutzt werden können (z.B. in Spanien katalanische Autonomie von 1934). Drittens lässt

der Grad an überlappenden Mitgliedschaften auf das Verhältnis zwischen den Gruppen schließen. Mit anderen Worten: Es existieren soziale, ökonomische, politische oder kulturelle Konfliktlinien, die quer zur territorialen Grenzziehung verlaufen (*cross cutting cleavages*). Der Konflikt zwischen Zentrale und Gliedstaaten bzw. Autonomiegebieten wird insofern strukturell dadurch entlastet, dass sich nicht bei jeder Streitfrage die gleichen Akteure gegenüberstehen. Als Indikator dafür bietet sich das Verhältnis von gesamtstaatlichen Parteien zu den reinen Regionalparteien an. Die Annahme lautet: Je stärker die Wähler Parteien bevorzugen, die im gesamten Land verankert sind, desto plausibler kann man von überlappenden Mitgliedschaften ausgehen. Dies gilt beispielsweise für die Schweiz und für Belgien, im ersten Fall spielen kantonale Parteien keine Rolle, im zweiten konnten die traditionellen Parteien (Christdemokraten, Sozialisten, Liberale) den Aufstieg von Regionalparteien verhindern, sie reorganisierten sich dabei aber entlang der Sprachgrenze und passten sich programmatisch der Regionalisierung an. Viertens spiegelt das Maß an „doppelten“ oder gruppenübergreifenden Loyalitäten den Zustand des inter-ethnischen Verhältnisses wider. Inwieweit teilen die Gruppen oder zumindest eine Mehrheit innerhalb der Gruppe gemeinsame Symbole, Institutionen, Werte oder Lebensstile, die als Bindeglieder dienen können? Dies setzt allerdings voraus, dass keine Gruppe jene historisch entstandenen Symbole oder Eigennamen (etwa von Regionen) monopolisiert, die grundsätzlich als Bindeglied zwischen den Gruppen fungieren könnten. Ein Beispiel ist die Bindung eines gemeinsamen Regionalbewusstseins, wie es sich etwa in Südtirol entwickelt hat, obgleich die deutschsprachige Bevölkerung eine "Südtiroler Identität" lange Zeit exklusiv nur für sich in Anspruch nahm. Fälle von "doppelter" Loyalität gibt es in Spanien und in Belgien, wo man zugleich Spanier bzw. Belgier und Katalane bzw. Flame sein kann.⁴

(c) *Verhalten von Gruppeneliten und „spoiler management“*: Das Verhalten von Eliten ist entscheidend für Erfolg oder Scheitern. Unter Eliten werden hier in erster Linie die politischen Vertreter und Entscheidungsträger der jeweiligen Gruppen verstanden. Sie müssen bereit und fähig sein, miteinander zu kooperieren, damit eine Konfliktlösung auf Dauer Bestand hat. Dazu ist es notwendig, dass es der politischen Führung auf jeder Seite

⁴ Das Konzept der "dualen Identitäten" wurde vor allem in Spanien empirisch untersucht: Danach bekennen sich konstant, je nach Umfrage, zwischen zwei Drittel bis drei Viertel aller Spanier sowohl zu ihrer regionalen als auch zu ihrer nationalen (gesamtspanischen) Identität, dieser

gelingt, die Mehrheit der eigenen Gruppe für Kompromisse und Vereinbarung mit der anderen Konfliktpartei zu gewinnen. Die Art und Weise der Beziehung zwischen Führung und Gefolgschaft bestimmt daher oftmals das Ergebnis eines Friedensprozesses. In einigen Fällen können Eliten mehr oder minder unabhängig von ihrer Gefolgs- bzw. Wählerschaft agieren, was ihnen einen relativ großen Spielraum während eines Verhandlungsprozesses verschafft. Ein solches Elitenkartell, oftmals in Gestalt von dominierenden Parteien und Interessengruppen, verhandelt gewöhnlich hinter verschlossenen Türen und setzt die Beschlüsse gemeinsam um. Dieser Typ des Parteien-Korporatismus ist typisch für die belgischen Verfassungsreformen, die einer Föderalisierung und Regionalisierung des Landes führten. Ähnliche Prozesse, wo die wichtigsten Parteien jeder Seite Kompromisse aushandelten, lassen sich in Südtirol (nach 1969), in Spanien (nach 1976) oder auch in Südafrika in der Übergangsphase nach dem Ende der Apartheid feststellen. In anderen Fällen hängen die politischen Entscheidungsträger jedoch stärker von ihrer Gefolgschaft ab, entweder durch klientelistische Verhältnisse (z.B. korsische Nationalisten) oder durch konkrete Beschlüsse und Mandate der Parteibasis (z.B. Südtirol vor 1969, Nordirland). Die Gefolgschaft übt dann de facto eine Veto-Position aus, die den Handlungsspielraum der politischen Führung erheblich einschränkt und damit Kompromisse erschwert. Im Extremfall muss jeder Schritt im Verhandlungsprozess mit der mittleren und unteren Ebene an Funktionsträgern einer Partei (z.B. Unionisten in Nordirland) abgestimmt sein, was Verhandlungsprozesse deutlich kompliziert. Oftmals wird die politische Führung nicht von der Mehrheit der eigenen Gruppenmitglieder, sondern gerade von einer radikalen, militanten Minderheit unter Druck gesetzt, sich bestimmten Regelungen zu verweigern. Zu diesen Akteuren, in der Literatur auch „spoiler“ („Störenfriede“) genannt (Stedman 1997), zählen neben terroristischen Gruppen, paramilitärischen Verbänden und *warlords*, für die ein Friedensprozess eher eine Bedrohung darstellt, oftmals auch religiös motivierte Hardliner oder auch Flüchtlinge, Vertriebene oder Siedler (z.B. palästinensische Flüchtlinge oder jüdische Siedler). Eine Kernfrage ist daher, wie es den im Prinzip kooperationsbereiten Eliten mit diesen „Störenfriede“ umzugehen (*spoiler management*). Je mehr sie in der Vergangenheit sich diese Gruppierungen selbst für ihre politischen Zwecke genutzt und damit Hardliner-Positionen geschürt und unterstützt haben, desto schwieriger wird für die politische Führung die skizzierte Gratwanderung zwischen

Befund gilt im großen und ganzen auch für die "historischen Nationen". Vgl. dazu auch Moreno (1994).

Kompromiss mit der anderen Seite und dem Machtverlust im eigenen Lager. Grundsätzlich lässt sich aber feststellen, dass Eliten, um die mehrheitliche Zustimmung ihrer Gefolgschaft zu erhalten, sich einigermaßen glaubwürdig als "Gewinner" einer Vereinbarung präsentieren können. Außerdem müssen sie ihre Entschlossenheit demonstrieren, das Verhandlungsergebnis umzusetzen. Wenn die politische Führung selbst Zweifel am Ergebnis hegt und äußert, dann dürfte es schwerfallen, dafür im eigenen Lager Unterstützung zu mobilisieren. An diesem Punkt ist oftmals hilfreich, wenn Eliten zu anderen Beispielen von erfolgreichen "historischen Kompromissen" verweisen können, die gezeigt haben, dass Vereinbarungen möglich und nützlich für alle Seiten sind (Demonstrationseffekt).

(d)*Regelbefolgung und Status-quo-Orientierung*: Dieser Faktor hängt zwar eng mit der Rolle von Eliten bzw. politischen Repräsentanten zusammen, betrifft aber nicht nur diese, sondern die Gruppe in ihrer Gesamtheit. Es geht darum, dass wesentliche Teile jeder Konfliktpartei den in der getroffenen Vereinbarung niedergelegten Status quo grundsätzlich anerkennen und respektieren, sie erheben keine weitergehenden Ansprüche bzw. verzichten auf vormals gestellte Forderungen. Mit anderen Worten: Es besteht nicht die Gefahr einer *slippery slope*-Situation, bei der jeder Kompromiss durch Nachforderungen von zumindest einer Seite sofort wieder in Frage gestellt wird. Die gefundene oder sich abzeichnende Lösung wird nicht "überfordert". In manchen Fällen wirkt sich bereits die Perzeption einer Seite negativ aus, die – ob berechtigt oder nicht – vermutet, dass die andere Seite einen Kompromiss lediglich für weitere Forderungen nutzen will. Dieser Aspekt spielt gerade für Autonomielösungen eine wichtige Rolle, da nicht zuletzt Zentralregierungen oftmals in einer territorialen Autonomie einen ersten Schritt zur Sezession sehen und insofern nicht gewillt sind, einer solchen Lösung zuzustimmen. Zum einen ist es daher notwendig, dass die Konfliktparteien entweder die territoriale Integrität des Staates anerkennen (z.B. Südtirol) oder aber sich zumindest auf Grundsätze einigen, unter denen staatliche Grenzen auf friedliche Weise geändert werden können (z.B. Mehrheitsentscheidung in Nordirland). In beiden Fällen gilt es, gewaltsamen separatistischen Bestrebungen den Boden zu entziehen, da diese die Chancen für eine erfolgreiche Autonomie bereits im Ansatz unterminieren. Zum anderen muss sich auch die Zentralregierung dazu verpflichten, die beschlossenen Autonomieregelungen nicht durch Maßnahmen der Re-Zentralisierung zu untergraben. Die Frage, welches Maß an Status-quo-Orientierung notwendig ist, um zu einer Lösung zu kommen, lässt sich nur Fall zu Fall

beantworten. Für die Einführung einer Autonomie mag es ausreichen, dass die politische Führung beider Seiten über eine solche Grundhaltung verfügen. Der entscheidende Punkt ist dann, ob es in der Folgezeit den moderaten Kräften gelingt, die Opposition im eigenen Lager, die auf Separatismus bzw. Zentralismus setzt, zu neutralisieren und letztlich politisch zu marginalisieren. Die Orientierung am vereinbarten Status quo ist allerdings keinesfalls gleichbedeutend mit Stillstand. Die getroffenen Regelungen können sich durchaus über Zeit ändern, allerdings muss dies im beiderseitigen Einvernehmen geschehen und nicht dadurch, dass eine Seite einen "Systembruch" vollzieht und unilateral den im Abkommen vereinbarten Status quo aufkündigt.

(e) *Beteiligung aller Konfliktparteien:* Die direkte oder indirekte Beteiligung aller relevanten Konfliktparteien ist ebenfalls als eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg einer Konfliktregulierung. Wenn wichtige Akteure bei den Verhandlungen und bei der Konzipierung einer Lösung außen vor bleiben, ist kaum zu erwarten, dass sie sich daran gebunden fühlen. Als relevante Akteure gelten zum einen all diejenigen, die in irgendeiner Weise Teil des Problems sind. Dazu zählen nicht zuletzt (ehemals) paramilitärische Gruppen, die durch die Teilnahme von ihnen nahestehenden politischen Parteien am Verhandlungsprozess beteiligt sein sollten (z.B. Nordirland, Mazedonien). Gleichwohl ist diese Bedingung oftmals schwer zu realisieren, da der Verzicht auf Gewalt zumeist von einer Seite zur Vorbedingung gemacht wird, sich mit bestimmten Gruppierungen an einen Tisch zu setzen. Eine häufig genutzte Möglichkeit ist die Etablierung geheimer, indirekter Kanäle, die in einem ersten Schritt in einen Waffenstillstand münden, der dann offizielle Verhandlungsprozesse ermöglicht. Zum anderen ist es wichtig sicherzustellen, dass die Akteure, die am Verhandlungstisch sitzt, auch über die notwendige Legitimation ihrer jeweiligen Gruppe/Region verfügen. Dies kann zum Beispiel durch vorgeschaltete Wahlen (wie etwa in Nordirland) sichergestellt werden, so dass nicht Akteure miteinander verhandeln, die nur über einen geringen Rückhalt in der Bevölkerung verfügen. Gerade eine regionale Bewegung kann über einen solchen Prozess an Legitimität gegenüber der Zentrale gewinnen und damit die bestehende Asymmetrie zwischen einer Region und den Institutionen des Gesamtstaates abmildern.

(f) *Konfliktregelung und politische Kultur:* In dem Maße, wie eine Konfliktregulierung mit der politischen Kultur eines Landes korrespondiert, steigt die Aussicht auf dauerhaften Erfolg. Übertragen auf territoriale Regelungen heißt dies: Der Erfolg föderaler oder

regionaler Strukturen hängt davon ab, ob sich über Zeit innerhalb der politischen Eliten eine "federally inclined political culture" (Elazar 1987: 243) herausbildet. Darunter versteht Duchacek (1991: 29) "orientations toward the political processes based on a simultaneous loyalty to, respect for, and participation in more than one order of government and more than one territorial community." Oder weniger anspruchsvoll formuliert: Je frühzeitiger und je stärker bei den politischen Eliten eine Abkehr von unitarischen Leitbildern und Strukturen erfolgt, desto günstiger für das Zustandekommen und vor allem für die Nachhaltigkeit territorialer Arrangements. Gerade bei erfolgreichen föderalen Systemen oder Autonomielösungen lässt sich ex post feststellen, dass das Prinzip der territorialen Machtteilung zwischen Zentrum und Regionen zu einem Bestandteil der politischen Kultur geworden ist. Dies gilt in paradigmatischer Weise für die Schweiz und Belgien, aber auch für Südtirol und in Ansätzen für das heutige Spanien. Je stärker bei solchen Regelungen an eine nicht-zentralistische Tradition angeknüpft werden kann, desto günstiger für die Einführung von regionaler Autonomie.

Die Faktoren sind offenkundig nicht unabhängig voneinander, sondern sie verstärken sich gegenseitig. Das Verhalten von Gruppeneliten dürfte beispielsweise einen erheblichen Einfluss auf die Fortentwicklung der politischen Kultur haben, umgekehrt ist das Verhalten der Führung auch der Ausdruck einer spezifischen politischen (Gruppen-)Kultur. Regelbefolgung und Status quo-Orientierung sind wiederum in hohem Maße abhängig von der Haltung politischer Repräsentanten und ihrer Fähigkeit, interne Oppositionsgruppen oder die skizzierten „Störenfriede“ einzubinden oder zu marginalisieren. Ferner lässt sich vermuten: Je geringer die sozioökonomischen Differenzen, desto besser die inter-ethnischen Beziehungen. Entscheidend sind daher nicht einzelne Faktoren, sondern das Zusammenspiel derselben. In der Tat kann man feststellen, dass in Fällen einer erfolgreichen Autonomielösung (z.B. Südtirol, Åland Inseln oder Spanien) nahezu sämtliche begünstigende Bedingungen im Zuge des Prozesses erfüllt wurden, während bei gescheiterten Fällen (z.B. Kosovo, palästinensische Autonomiegebiete, Mindanao/Philippinen, Sri Lanka) diese Bedingungen kaum in nennenswerter Weise gegeben waren und sind. Zwar kann man den Vergleich von Fallstudien rasch feststellen, dass die Faktoren keinesfalls allesamt als *notwendige* Bedingungen für den Erfolg – und schon gar für das Zustandekommen von Friedensvereinbarungen – gelten können. In manchen Fällen konnte eine Konfliktlösung erreicht werden, obgleich der eine oder andere Faktoren (z.B. Beseitigung von sozioökonomischen Differenzen) nicht oder nur unzureichend erfüllt war. Gleichwohl bleibt ein Mindestmaß an Kooperationsbereitschaft von

Eliten eine *notwendige* Voraussetzung, um einen ersten Schritt zu einer Konfliktlösung zu machen. Ohne eine, selbst noch so vage formulierte Vereinbarung zwischen den Hauptakteuren kann es keinen Einstieg in einen Friedensprozess und damit in eine Autonomielösung geben. Dieser Befund bestätigt die Pionierarbeit von Nordlinger (1972) zur Konfliktregulierung, der ebenfalls auf die kritische Rolle von "conflict group leaders" hingewiesen hat.

Externe Akteure sind daher in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung: Sie können diese Kooperationsbereitschaft von außen durch Anreize und Sanktionen fördern und in manchen Fällen auch erzwingen. Darüber hinaus wirken externe Akteure auf Zeit substituierend für fehlende begünstigende Bedingungen, indem sie z.B. aufgrund des prekären inter-ethnischen Verhältnisses die Konfliktparteien durch eine Sicherheitspräsenz auseinanderhalten (z.B. Bosnien, Kosovo), sozioökonomische Unterschiede ausgleichen, teilweise das "spoiler management" übernahmen (z.B. Entwaffnungsaktionen, Rückkehrprogramme für Flüchtlinge), Anreize für die Regelbefolgung boten oder aber während eines Verhandlungsprozesses in den Kontakt zu bestimmten Akteuren hielten, die selbst nicht am Tisch repräsentiert waren (z.B. informelle NATO-Kontakte zur UCK in Mazedonien). Mit anderen Worten: Je weniger die skizzierten Faktoren beim Zustandekommen einer Lösung gegeben sind, desto wichtiger wird die Rolle externer Akteure. Über Scheitern oder Erfolg entscheidet mittelfristig jedoch, ob es im Zuge des Prozesses gelingt, den überaus schmalen Grad an Kooperationsbereitschaft unter den *group leaders* zu verbreitern und in der Folgezeit weitere begünstigende Bedingungen zu erfüllen.

V. Baustein 3: Lösungsorientierte Mediation – Getting to YES

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus nun für die Mediation, für die praktische Konfliktbearbeitung? Wie kann der Einstieg in eine Konfliktregulierung gelingen? Auf welche Weise können externe Akteure ihrer Geburtshelfer-Funktion gerecht werden? Die externe Vermittlung lässt sich grundsätzlich danach differenzieren, ob sie sich eher auf die Sach- oder auf die Beziehungsebene konzentriert: Ropers (1995, 1996) unterscheidet daher zwischen einem *sach- oder lösungsorientierten Mediationsverfahren* und einem *beziehungsorientierten Konsultationsverfahren*. Ersteres zielt darauf ab, die Konfliktparteien in einem Verhandlungsprozess zu einer konkreten Regelung zu bewegen. Letzteres dient in erster Linie der Verbesserung der inter-ethnischen Beziehungen und des gegenseitigen

Verständnisses (Empathie), es soll damit auch helfen, die bestehenden Asymmetrien zwischen den Konfliktparteien (Zentrale/Region) abzubauen und für ein Klima des gegenseitigen Respekts und der grundsätzlichen Anerkennung zu sorgen. Beide Verfahren ergänzen sich; sie können dazu parallel stattfinden oder aufeinanderfolgen: Zumeist basiert das Mediationsverfahren auf den Fortschritten eines vorgeschalteten Konsultationsverfahren. Denkbar ist gleichwohl auch der umgekehrte Fall, bei dem die Umsetzung eines bereits erzielten Kompromisses einer Verbesserung der Beziehungen bedarf. In jedem Fall richtet sich das Mediationsverfahren primär an politische Entscheidungsträger und Leitungspersonen, während sich das Konsultationsverfahren eher an die mittlere und untere Ebene wendet, d.h. sowohl an die Funktionsebenen in Wirtschaft, Verwaltung, Kirchen, Medien oder Wissenschaft als auch an lokale Multiplikatoren (z.B. Lehrer, Kommunalpolitiker), NGOs und sonstige *grassroot*-Aktivisten (Ropers 1996: 426-427).

Für die Konfliktregulierung ist vor allem das sach- bzw. lösungsorientierte Verfahren von Bedeutung. Dabei kommt den Drittparteien als Mediatoren in erster Linie die Aufgabe zu, den Konfliktparteien zu einer "Horizontenerweiterung" zu verhelfen, sie über die Bandbreite an Lösungsmöglichkeiten zu informieren und ihnen damit verschiedene Handlungsoptionen aufzuzeigen. Auf diese Weise sollen die Akteure dazu angehalten werden, über den "Tellerrand" ihres eigenen Konflikts zu schauen und sich bei der Suche nach einer eigenen, originären Lösung von vergleichbaren Konfliktfällen, in denen sich bestimmte institutionelle Arrangements bewährt haben, inspirieren zu lassen. Das Ziel besteht darin, die Responsivität der Akteure zu erhöhen, sie sensibler und aufgeschlossener für das Lösungspotenzial von bestimmten Regelungen zu machen. Senghaas (1997) spricht in diesem Kontext auch von "provokativer Mediation": Dabei gilt es, die für ethno-nationale Konflikte typische Lernpathologie aufzubrechen, wonach sich die Beteiligten oftmals dagegen sperren, von den Erfahrungen anderer zu "lernen", indem sie auf die Spezifika ihres eigenen Konflikts und die Singularität ihrer Konfliktgeschichte verweisen. Diese Haltung ist besonders notorisch bei bereits eskalierten Konflikten (siehe Bosnien) oder bei Konflikten, die in der jüngeren Vergangenheit zu gewaltsamen Auseinandersetzungen führten (siehe Zypern). Mit ihrer Position haben die Akteure Recht und Unrecht zugleich: Jeder Fall weist zwar objektive Idiosynkrasien auf, doch in aller Regel sind weder die jeweiligen Probleme noch die dafür denkbaren Lösungen sonderlich originell. In der Tat kann es aber bei diesem Vorgehen nicht um eine schlichte Übertragung von andernorts praktizierten Regelungen gehen; diese dienen lediglich als Anschauungsmaterial und Muster. Mit anderen Worten: Dargestellt werden die verschiedenen "Zutaten", ihre Zusammenstellung muss jedoch auf die konkreten

Bedingungen und auf bereits gemachte Erfahrungen vor Ort zugeschnitten werden. Ein solches Verfahren könnte folgende Schritte oder Phasen umfassen:⁵

1. *Wissenstransfer*: Die Drittparteien bzw. externe Experten erläutern die verschiedene Autonomielösungen; dies sollte sowohl in abstrakter Form als auch durch die Illustration konkreter Beispiele und Erfahrungen geschehen. Dabei gilt es allerdings die Gefahr von falschen Analogieschlüssen zu vermeiden. Dieser Gefährdung unterliegen sowohl die Vermittler als auch die Konfliktparteien. Erstere verfolgen dann typischerweise eine bestimmte Formel oder ein vermeintliches Erfolgsrezept, ohne sich auf die Spezifika des Einzelfalls ausreichend einzulassen, letztere nutzen die Analogien dazu, um ihre oben skizzierte Abwehrhaltung zu untermauern. Beide Seiten verengen damit künstlich ihre Handlungsspielräume. Es ist in dieser Phase wichtig, den Eindruck zu vermitteln, dass man um eine Lösung *sui generis* bemüht sei und dazu entsprechende Anregungen benötige. Dieser Wissenstransfer kann über verschiedene Mechanismen erfolgen: durch externe Gutachten oder sogenannte *non-paper*, im Rahmen von Expertenkommissionen, durch Pendel-Diplomatie oder auch bei bereits begonnenen *face-to-face*-Verhandlungen auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger (bzw. ihrer Emissäre).

2. *Kontrafaktische Planspiele*: In dieser Phase werden verschiedene Lösungsoptionen für den Konflikt oder bestimmte Teilaspekte des Konflikts konkret durchgespielt. Dabei wird grundsätzlich keine Vorfestlegung getroffen, sondern das Ziel besteht darin, die Optionen – ungeachtet der unterschiedlichen Präferenzen der Akteure – prinzipiell als gleichrangig zu behandeln. Dies ist in der Realität kein einfacher Vorgang, sondern erfordert eine gewisse Abstraktionsfähigkeit bei den Beteiligten: Oftmals lehnt es zumindest eine Seite kategorisch ab, über bestimmte Optionen auch nur laut nachzudenken und damit einzuräumen, dass diese Möglichkeit prinzipiell besteht. Dies gilt im besonderen Maße für Fragen von Sezession oder Gebietsteilung, deren bloße Erwähnung von Seiten der Zentralregierung zumeist mit einem Abbruch der Verhandlungen beantwortet wird. Es muss daher Klarheit darüber bestehen, dass die intellektuelle Bereitschaft, verschiedene Möglichkeiten ergebnisoffen zu diskutieren, keinesfalls eine politische Anerkennung der Optionen selbst bedeutet. Das kontrafaktische Durchspielen muss den Charakter einer informellen, nicht-öffentlichen Veranstaltung

⁵ Eine ähnliche Verfahrensweise zur Lösung von Sachproblemen, die ebenfalls auf die Präsentation verschiedener Optionen abzielt, um eine *win-win*-Situation zu erreichen, propagiert die *Harvard Negotiation School*, siehe Fisher/Ury/Patton (1991), Ropers (1997: 232-235).

behalten und darf nicht aktenkundig werden. Möglicherweise sollte deshalb das Gedankenexperiment im "kleinen Kreis" auf der Ebene von autorisierten Fachleuten der Konfliktparteien stattfinden, die von diplomatischen Sprachspielen weitgehend frei sind. Bei der Darstellung der Bandbreite an Optionen geht es vor allem darum, die typischen Schwierigkeiten und Probleme, die mit jeder Regelung verbunden sind, herauszuarbeiten und die Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwiegen.

3. *Auswählen*: Nachdem das gesamte "Menü" an Regelungsoptionen präsentiert und durchgespielt worden ist, folgt nun die "Auswahl". Einem "Baukastensystem" vergleichbar sollen nunmehr einzelne Optionen oder Elemente von Autonomielösungen von den Beteiligten ausgewählt werden. Dabei gilt es insbesondere auf die Kombination verschiedener Regelungen hinzuweisen: Die zuvor analysierten Nachteile mancher Optionen lassen sich dadurch möglicherweise kompensieren. Gleichzeitig wird damit jede Seite dazu angehalten, zu antizipieren, an welchen Regelungen die Gegenseite ein Interesse hätte und welche Ergänzungen sich zu den eigenen Präferenzen anbieten. Jede Seite erarbeitet auf diese Weise im Wissen um die Bandbreite an Lösungen und Kombinationsmöglichkeiten ihren "Wunsch Katalog", wobei die Akteure aufgefordert sind, eine Präferenzordnung mit einer zweit- oder drittbesten Variante zu erstellen. Die Parteien können diese Aufgabe getrennt voneinander vornehmen oder aber, wenn es die Lage erlaubt, den Prozess gemeinsam vollziehen. Wie auch immer das jeweilige *setting* aussieht, entscheidend ist, die jeweiligen Präferenzordnungen auf unvereinbare bzw. sich ergänzende Punkte abzuklopfen. Beispielsweise stünde die Forderung der Kosovo-Albaner nach einem *self-rule*-Regime nicht im Widerspruch zu Minderheitenrechten und Proporzregelungen für die serbische Bevölkerung in der Region. Auf diese Weise sollen mögliche Kompromisslinien identifiziert werden, ohne dabei stets jeder Seite ihre erstbeste Präferenz erfüllen zu können. Oftmals handelt es sich lediglich um die zweit- oder drittbeste Wahl.

4. *Kompromissbildung*: Während die ersten Phasen noch eher experimentellen Charakter besaßen, gilt es im nächsten und schwierigsten Schritt in die Kompromissbildung einzutreten. Das Ziel besteht nunmehr darin, verbindliche Absprachen und Vereinbarungen zum Gesamtkomplex und zu strittigen Einzelfragen zu Papier zu bringen. Die Phase kann durch das Prinzip erleichtert werden, wonach nichts als vereinbart gilt, solange nicht alles vereinbart

ist.⁶ Diese Maxime ist umso notwendiger, je stärker das gegenseitige Misstrauen ist. Gleichwohl mag es in bestimmten Situationen trotz widriger Umstände sinnvoll sein, sich auf Teillösungen oder provisorische Regelungen zu verständigen, um überhaupt Fortschritte zu erzielen. Den Beteiligten muss dann jedoch klar sein, dass sie die vertagten oder ausgeklammerten Fragen in einem überschaubaren Zeitraum lösen müssen.

Insgesamt muss es darum gehen, die für ethno-nationale Konflikte typische „Nullsummenmentalität“ in ein Positivsummen-Spiel zu transformieren. Voraussetzung dafür ist, dass die absehbare Konfliktregulierung die wesentlichen Konfliktparteien zu "Gewinnern" macht, da eine Reihe von zentralen Anliegen jeder Seite erfüllt werden. Die Grundregel lautet dabei: Jedes Zugeständnis wird mit einem Gegengeschäft belohnt (*tit-for-tat*). Dabei muss jede Seite in der Regel Abstriche von der eigenen Maximalposition machen, allerdings können diese unter Umständen weniger stark ins Gewicht fallen als die Zugewinne, die eine Konfliktregulierung verspricht. Dieser Mechanismus setzt vor allem dann ein, wenn beide Seiten unterschiedliche Prioritäten verfolgen, die sich nicht notwendigerweise diametral ausschließen; beide können dann ihren "Willen" zu einem Gutteil durchsetzen, ohne dass der andere überfordert wird bzw. glaubt, zu hohe "Kosten" in Kauf nehmen zu müssen (*win-win*-Konstellation). Drei Verfahrensweisen können diese Situation und damit die Kompromissbildung befördern:

- *Gleichzeitigkeit*: Wenn jede Konfliktpartei in unterschiedlicher Weise an bestimmten Arrangements interessiert ist, dann besteht die Lösung oftmals darin, die gewünschten Regelungen gleichzeitig (möglicherweise Zug um Zug) einzuführen.
- *Flexibilität*: Beide Seiten müssen innerhalb desselben Arrangements ihre Zielsetzungen realisieren, gleichwohl weisen diese ein Maß an Elastizität auf, das Kompromisse möglich macht. Dies gilt beispielsweise für die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Zentrale und Region(en), da man anstatt allein exklusive auch überlappende oder konkurrierende Kompetenzen einführen kann, den Anliegen beider Seiten in gewisser Weise Rechnung tragen. Ähnliches gilt für Beteiligungs- und Vertretungsrechte von Gruppen, wie z.B. Proporzregelungen, die es ermöglichen, sowohl das Interesse der Minderheit nach Überrepräsentation als auch das der Mehrheit nach einer Berechnungsgrundlage, die in etwa die Bevölkerungsverhältnisse widerspiegelt, miteinander zu versöhnen. Die Überrepräsentation beschränkt sich dann auf Spitzenpositionen und herausragende Ämter

⁶ Nach dieser Grundregel wurden etwa in Stormont (1998) das nordirische *Good Friday Peace Agreement*, in Dayton (1995) das bosnische Friedensabkommen oder in Rambouillet bzw. Paris (1999) das Abkommen zum Kosovo verhandelt.

in Politik, Justiz, Verwaltung und Militär, über alle öffentlichen Stellen gerechnet besteht aber gleichwohl eine proportionale Verteilung (siehe Schweiz, Belgien).

- *Reziprozität*: Regelungen bzw. Rechte, die an einer Stelle einer Gruppe zu Gute kommen, wirken sich an einer anderen für eine andere Gruppe positiv aus. Dabei lassen sich insbesondere "doppelte" Minderheitensituationen, die oftmals für Eskalationsprozesse verantwortlich sind, ins Konstruktive wenden: Da sich jede Gruppe entweder auf gesamtstaatlicher, regionaler oder lokaler Ebene mal in der Mehrheits-, mal in der Minderheitsposition befindet, profitieren letztlich alle von einem abgestuften System an Autonomierechten. Dieser Mechanismus wurde beispielhaft in der Schweiz, in Belgien, in Spanien oder im Rahmen der "Doppel-Autonomie" für Südtirol-Trentino produktiv genutzt.

Gleichzeitigkeit, Flexibilität und Reziprozität von Regelungen bieten insofern Möglichkeiten zu einer Kompromissbildung, bei der beide Seiten etwas "gewinnen", was das Festhalten an einer "Nullsummenmentalität" erschweren dürfte, bei der jeder Zugewinn des anderen als eigener Verlust verbucht wird.

5. *Konkrete Ausarbeitung*: Nach einer Einigung auf bestimmte Prinzipien und Modalitäten beginnt die mühsame Detailarbeit, die umso umfangreicher sein dürfte, je größer das Misstrauen zwischen den Parteien ist. Die Regelungen müssen ausformuliert und spezifiziert werden. Dies sollte idealiter auf der Basis mehrerer Entwürfe unter der Leitung eines gemeinsamen Redaktionskomitees geschehen. Dabei sollte zudem die Implementierungsphase in den Blick genommen werden; notwendig sind unter Umständen entsprechende Zeitpläne und/oder die Festlegung von turnusmäßigen Konferenzen, auf denen die Fortschritte evaluiert werden (*Review-Verfahren* oder *Monitoring*).

6. *Abschluss der Vereinbarung*: Als letzter Schritt folgt schließlich der förmliche Abschluss einer Vereinbarung, wobei oftmals die Unterhändler das Papier zunächst nur paraphieren, ehe es dann formell von der politischen Führung unterzeichnet wird, zumeist in einem symbolträchtigen Rahmen. Gleichzeitig ist es wichtig, möglichst frühzeitig die Vereinbarung auf eine breitere Grundlage zu stellen, um ihre Legitimität zu erhöhen. Dies kann über verschiedene Mechanismen geschehen. Erstens, das Parlament beschließt die Vereinbarung mit großer Mehrheit, so dass deutlich wird, dass die wichtigsten Parteien hinter der Konfliktregulierung stehen, wie dies etwa in Mazedonien geschah, wo das Abkommen von Ohrid (August 2001) noch vom Parlament abgesehnet werden musste. Zweitens, die

Bevölkerung stimmt in einem Referendum über die Vereinbarung ab. Diese Variante birgt jedoch erhebliche Gefahren, da Volksabstimmungen einen polarisierenden Wahlkampf bedeuten können, der die gerade erreichte Einigkeit zwischen Konfliktparteien wieder in Frage stellt. Ein Referendum kann nur dann ein sinnvoller Weg sein, wenn die Konfliktparteien, die hinter der Vereinbarung stehen, auch gemeinsam für das Abkommen werben, wie dies 1998 in Nordirland der Fall war. Drittens, die Vereinbarung wird von jeder Seite auf Versammlungen bzw. Parteitag mehrheitlich beschlossen (siehe Unionisten in Nordirland und SVP in Südtirol). Auf diese Weise wird auch die mittlere und untere Funktionärsschicht einer Partei in den Entscheidungsprozess einbezogen und für das Ergebnis eines Friedensprozesses mitverantwortlich gemacht. Diese Strategie ist allerdings ebenfalls riskant, wenn Mehrheiten knapp oder nur schwer zu kalkulieren sind und somit der gesamte Prozess in Gefahr gerät. Deshalb ist es notwendig, innerhalb des eigenen Lagers möglichst schon während der vierten und fünften Phase für sich abzeichnende Kompromisse zu werben und wichtige Funktionsträger einzubinden.

In der Praxis müssen diese sechs Phasen unter Umständen durch weitere Zwischenschritte ergänzt werden. Außerdem steht ein solches lösungsorientiertes Vorgehen gewiss nicht am Beginn eines Mediationsverfahren, sondern dieses muss sich bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befinden. Grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Standpunkte wurden bereits zu Genüge ausgetauscht, insbesondere jene für langwierige Konflikte typische Phase gegenseitiger Vorwürfe und Anschuldigungen (*blame game*), die sowohl Ereignisse der jüngeren als auch der älteren Vergangenheit betreffen können, ist mehr oder minder abgeschlossen. Darüber hinaus muss das Verfahren möglicherweise mehrfach "durchlaufen" werden: Im ersten Durchgang konnten sich zwar die Konfliktparteien grundsätzlich auf ein Regelungsmodell oder auf eine Kombination von Modellen verständigen, jedoch sind bei einzelnen Bausteinen wiederum verschiedene Optionen denkbar. Die Akteure haben sich beispielsweise darauf geeinigt, Proporzregelungen im öffentlichen Dienst einzuführen. Damit ist aber noch völlig offen, auf welche Weise der Proporz hergestellt und in welchem Zahlenverhältnis die Gruppen repräsentiert werden sollen. An diesem Punkt kann das vorgestellte Verfahren wieder beim ersten Schritt beginnen, indem von dritter Seite verschiedene Proporz-Varianten vorgestellt werden.

Ein wichtiger Faktor ist dabei die Frage des *Timing*. Oftmals ist der Zeitpunkt, zu dem eine Lösung avisiert wird, entscheidend dafür, ob sie sich noch als ein angemessenes Mittel zur

Regulierung des Konflikts erweist. Je nach Eskalationsstufe eines ethno-nationalen Konflikts verändern sich nicht nur die Kräfteverhältnisse zwischen den Konfliktparteien, sondern auch innerhalb der Gruppen, so dass bestimmte Kompromisse und Vereinbarungen, wie sie vor Beginn einer gewaltsamen Zuspitzung noch denkbar gewesen wären, nun nicht mehr taugen (Ropers 1995: 216). Zum einen lassen sich diese zumeist nach Innen nicht mehr durchsetzen, da im Zuge der Eskalation moderatere, verständigungsbereite Akteure oftmals durch radikalere und militante Kräfte unter Druck gesetzt oder ganz ins Abseits gedrängt werden. Zum anderen befindet sich jene Seite (etwa die Zentralregierung), die zuvor Konzessionen verweigert hatte, nunmehr in einer Zwickmühle: Einerseits wirken die Zugeständnisse jetzt wie ein Nachgeben oder gar eine Kapitulation vor der Militarisierung des Konflikts, was von der radikalisierten Gegenseite nicht als Geste des "guten Willens", sondern als Zeichen der Schwäche interpretiert werden könnte und somit weitere Forderungen provozieren würde. Andererseits würde das Festhalten an einer kompromisslosen Haltung zu einer weiteren Eskalation führen, terroristische oder paramilitärische Gruppierungen würden manifest und zu einem dauerhaften Machtfaktor, gleichzeitig würden die "Kosten" für einen Kompromiss auf beiden Seiten weiter steigen. Typische Beispiele für den skizzierten Konfliktverlauf, bei dem die Angebote der Zentralregierung an Glaubwürdigkeit einbüßen, während sich gleichzeitig die Forderungen der Minderheit radikalisieren, sind der Nordirland-Konflikt in den 1960er und 1970er Jahren, der Kurden-Konflikt in der Türkei in den 1980er oder der Kosovo-Konflikt in Serbien-Montenegro in den 1990er Jahren. Wären in diesen Fällen Konzessionen "rechtzeitig" erfolgt, dann wären möglicherweise Eskalationen vermieden worden, zumindest aber hätten es militante Kräfte unter den katholischen Nationalisten, den Kurden oder den Kosovo-Albanern deutlich schwerer gehabt, die Unterstützung von weiten Teilen ihrer Gruppe zu erhalten.⁷ Mit anderen Worten: Werden Lösungen "zu spät" konzediert oder vereinbart, kann ihre Wirkung "verpuffen".

Als Faustregel gilt: Je stärker der Konflikt bereits eskaliert ist, desto notwendiger werden umfangreiche, von vertrauensbildenden Maßnahmen begleitete Abkommen, in denen – zumeist unter Mitwirkung von Drittparteien – bereits zahlreiche Details ausverhandelt sein müssen, bevor eine Demilitarisierung einsetzt.⁸ Unter solchen Voraussetzungen wird es

⁷ Ein Beispiel dafür ist Spanien, wo die Regionalisierung zwar das Problem des baskischen Terrorismus nicht gelöst hat, aber gleichwohl zu einer Schwächung der ETA beitrug, deren Aktionen – anders als noch zu Zeiten Francos – in der baskischen Bevölkerung kaum Unterstützung finden.

⁸ Siehe z.B. Deutsch-Polnisches Oberschlesien-Abkommen (1922), Zürich-Londoner Verträge für Zypern (1960), Dayton-Abkommen für Bosnien (1995), *Good Friday Agreement* für Nordirland (1998) oder auch das gescheiterte Rambouillet-Dokument für das Kosovo (1999).

jedoch immer schwieriger, den "richtigen" Zeitpunkt für eine solche Lösung "abzupassen". Die Frage lautet dann: Bleibt ein gemachter Vorschlag bereits hinter der Entwicklung zurück oder aber handelt es sich um eine "Paketlösung", die die durch den Konfliktverlauf verändernden Kräftekonstellationen, Interessen und Sicherheitsbedürfnisse der Akteure antizipiert und systematisch berücksichtigt?

Das lösungsorientierte Verfahren zielt offenkundig primär auf die politischen Eliten (*top down*-Perspektive), insbesondere auf die Entscheidungsträger und ihr unmittelbares Umfeld, d.h. der Ansatz setzt bewusst dort an, wo sich die Sollbruchstelle für Erfolg oder Scheitern der Konfliktregulierung befindet. Autonomielösungen müssen letztlich von den zentralen Akteuren beschlossen werden, sich in Verfassungen und Gesetzen niederschlagen und in eine praktische Politik von *self-rule* übersetzen. Mit dieser Sichtweise sollen jedoch keinesfalls die Meriten von zivilgesellschaftlich orientierten *bottom up*-Ansätzen in der Konfliktbearbeitung bestritten werden (vgl. Lederach 1997). Zu Recht stellt Ropers (1996: 439) fest: "Konflikte primär oder allein durch eine auf die Führungsgruppen zielende reaktive Intervention von außen friedlich regulieren zu können, ist illusionär." Allerdings gilt diese Aussage auch für die umgekehrte Richtung: Ohne Einbindung oder Verzahnung mit der obersten Führungsebene dürfte auch die zivilgesellschaftliche, teilweise primär auf lokaler Ebene angesiedelte, Friedens- und Versöhnungsarbeit nicht zu einer dauerhaften Lösung führen. Im Gegenteil: Wenn sich Fortschritte auf der *grass root*-Ebene an einem bestimmten Punkt nicht in makro-politische Entscheidungen auf *gouvernementaler* Ebene übersetzen, besteht die Gefahr, dass solche, oftmals von außen geförderten Bemühungen letztlich versanden. Beide Ansätze sind daher als komplementär zu betrachten und müssen einer gemeinsamen Strategie folgen. Die *bottom up*-Perspektive sollte daraufhin überprüft werden, ob und inwiefern sie zur Kooperation der Entscheidungsträger beitragen kann. Nur unter dieser Prämisse besitzen die vielzitierten *peace constituencies* eine strategische Funktion.⁹ Ihre Unterstützung und Förderung darf kein Selbstzweck sein, sondern sie muss auf eine nachhaltige Beeinflussung der *group leaders* bzw. der Zentralregierung abzielen. *bottom up*-Ansätze können insofern eine sinnvolle Ergänzung zur *top down*-Perspektive der lösungsorientierten Mediation sein und deren Eliten-Orientierung korrigieren.

⁹ Zum Konzept der *peace constituencies*, siehe Ropers (1996: 440-441), Lederach (1995, 1997).

VI. Baustein 4: Implementierung von Autonomielösungen

Externe Akteure sind, wie eingangs ausgeführt, nicht nur in ihrer „Geburtshelfer“-Funktion gefragt, sondern auch und gerade als Supervisoren, Kontrolleure oder Schiedsrichter, wenn es um den delikaten Prozess der Implementierung von Vereinbarungen geht. Dabei gilt es zwei Kategorien auseinander zu halten: einerseits Schwierigkeiten, die mit der Ambivalenz der Vereinbarung zu tun haben, andererseits Schwierigkeiten, die sich aus der Tatsache ergeben, dass sich einzelne Regelungen als untauglich erwiesen haben.

Zum ersten: Die Ambivalenz ergibt sich zumeist aus unpräzisen Formulierungen, begrifflichen Unklarheiten und vagen Zusagen. Dies ist bis zu einem gewissen Grad kaum vermeidbar, denn letztlich ist, wie Hampson (1996: 221) betont, "ambiguity the mother of compromise". Dabei gilt jedoch die fatale Regel: Je umstrittener der jeweilige Punkt zwischen den Konfliktparteien im Vorfeld der Regelung war, desto unpräziser ist zumeist der erzielte Kompromiss. Die Folgen sind unterschiedliche Interpretationen, Missverständnisse über die Rechte und Pflichten der Beteiligten oder die Weigerung, vermeintlich gemachte Zusagen einzuhalten. Unter solchen Vorzeichen kommt es nicht nur zu politischen und gerichtlichen Auseinandersetzungen, sondern meist auch zu enttäuschten Erwartungen, zu einer sich wechselseitig verstärkenden Verweigerungshaltung und zu einer Bestätigung oder Vertiefung gegenseitigen Misstrauens. Das Ergebnis sind Rückschritte und Fehlschläge, im Extremfall verbunden mit einem Wiederaufflammen von Gewalttaten oder gar von Kampfhandlungen. Das beste Beispiel für eine solche Entwicklung ist der Konflikt um die Entwaffnung der IRA und anderer Terrorgruppen in Nordirland, die im 1998er Friedensabkommen vorgesehen war, deren konkreter Ablauf und Zeitplan jedoch weitgehend offen blieb und einer internationalen Kommission überantwortet wurde. Dieser Konflikt blockierte zunächst über ein Jahr lang die Bildung der *power-sharing*-Exekutive und führte dann im Frühjahr 2000 fast zum Scheitern des Friedensabkommens. Bei Autonomielösungen bestehen die Implementierungsprobleme typischerweise vor allem in der punktgenauen Abgrenzung von Kompetenzen sowie in der Verteilung von Finanzmitteln zwischen Zentrale und Region/Gliedstaat. Zudem gibt es häufig Unstimmigkeiten darüber, ob und in welcher Form Regionen am gesamtstaatlichen Entscheidungsprozess beteiligt sind bzw. inwieweit die Zentrale auf eine regionale Entscheidung einwirken darf. Einige der genannten Probleme sind bereits bei der Formulierung der Regelung absehbar. Gleichwohl muss man feststellen, dass auch bei optimalen Bedingungen Hürden bei der Implementierung nicht verhindern sind, da sich eine

Reihe von Schwierigkeiten erst in der politischen Praxis ergeben. Umso wichtiger ist es, die Phase der Implementierung als integralen Bestandteil der Konfliktregulierung zu betrachten. Dies bedeutet: Jene Foren wie Regierungskommissionen, beratende Expertengremien oder All-Parteien-Gespräche (Runde Tische), die eigens für den Verhandlungsprozess bzw. zur Erarbeitung der Regelungen eingerichtet wurden, müssen über einen längeren Zeitraum Bestand haben oder zumindest jederzeit bei Komplikationen in der Umsetzung wieder einsetzbar sein. In einigen Fällen können daraus dauerhafte Einrichtungen erwachsen (z.B. Vermittlungsausschüsse). Die beteiligten Drittparteien müssen dabei den Prozess der Implementierung anhaltend begleiten und kontrollieren; gegebenenfalls müssen sie sogar Teile eines Friedensabkommens in eigener Regie umsetzen (siehe Nordirland 1998, Bosnien 1995). Notwendig ist zudem die zügige Einführung von Schiedskommissionen, Ombudsstellen und obersten Gerichten, zumeist mit internationaler Beteiligung, um bereits während der Implementierungsphase Streitfragen, die vor allem auf unterschiedliche Interpretationen zurückgehen, zu klären und die Regelungen entsprechend zu präzisieren.

Zum zweiten: Oftmals sind Nachbesserungen notwendig, da nur selten eine vereinbarte Regelung auf Dauer ohne Änderungen Bestand hat. Sie erwies sich in der Praxis entweder als unzureichend oder gar kontraproduktiv, um die Spannungen und Konflikte zu lösen, oder hatte sich aus anderen Gründen nicht bewährt, sie war beispielsweise nicht praktikabel oder schlicht nicht finanzierbar. Hinzu kommt, dass sich die Situation über Zeit verändern kann, so dass bestimmte Arrangements nicht mehr opportun sind; dies gilt etwa, wenn sich die demographischen Verhältnisse wandeln, für Proporz- oder Quotenregelungen. In jedem Fall werden Nachbesserungen oder gar umfassende Reformen notwendig, d.h. es gilt Regelungen zu ergänzen, unter Umständen auch abzuschaffen und durch neue zu ersetzen. Zwar werden mit der Forderung nach Nachbesserungen erzielte Kompromisse und Vereinbarungen in Frage gestellt, umgekehrt kann aber auch das unbeirrte Festhalten an einer mangelhaften Regelung konfliktverschärfend wirken. Autonomielösungen, vor allem föderale Systeme, erweisen sich oftmals als "unfinished business" (Duchacek 1987: 193), Nachbesserungen sind hier der Normalfall. Belege dafür sind die belgische Föderalisierung auf dem Wege von vier Verfassungsreformen oder die spanische Regionalisierung, bei der es immer wieder zu politisch vereinbarten oder gerichtlich erzwungenen Korrekturen zu Gunsten der Regionen kam. Gleichwohl dürfen die Korrekturen oder Revisionen keinen prinzipiellen Eingriff in die territoriale Machtteilung von Zentrale und Region(en) darstellen, sondern sollen eher eine Fortentwicklung derselben sein. Für die Bewältigung von Nachbesserungen gilt ähnliches wie

für die Klärung von Ambivalenzen. Notwendig sind *Review*-Verfahren und entsprechende Institutionen (z.B. Kommissionen), wobei Reformvorschläge oftmals von externen Akteuren gemacht werden, um Blockaden aufzubrechen. Autonomielösungen sind insofern als *institutionalisierte Verhandlungssysteme* zu begreifen, die offen für Reformen und Veränderungen sein müssen, in denen das Erreichte von Zeit zu Zeit erneut auf dem Prüfstand steht und den Akteuren fortlaufend Kompromisse abverlangt werden. Die Gratwanderung besteht darin, einerseits im Prozess ein gewisses Maß an Flexibilität aufzubringen, um notwendige Reformen durchzuführen, andererseits aber nicht durch jede Veränderung im politischen System das gerade entstandene Vertrauensverhältnis zwischen den Gruppen bzw. zwischen Zentrale und Region(en) wieder in Frage zu stellen. Droht letzteres ist es möglicherweise sinnvoller, noch eine Weile mit einer „schlechten“ Regelung vorlieb zu nehmen, um ein Wiederaufflammen des Konflikts zu vermeiden. Vor dieser Abwägung standen seit 1995 immer wieder die externen Akteure in Bosnien-Herzegowina, als sich zeigte, dass das Verfassungssystem von Dayton in der Praxis erhebliche Probleme aufwirft und dringend reformiert werden müsste, andererseits aber ein Aufschnüren des Vertrages unabsehbare Folgen für den Friedensprozess gehabt hätte.

VII. Schlussbemerkung: Vermittlung und kollektive Lernprozesse

Die Herausforderung für die Mediation in Autonomiekonflikten besteht darin, den Weg vom Mindestmaß an Kooperationsbereitschaft einiger Akteure, das für das Zustandekommen einer Autonomielösung vorausgesetzt werden muss, bis hin zu einer selbsttragenden, dauerhaften Konfliktregulierung zu gestalten und von außen zu begleiten. Nicht selten ist dieser Prozess mit Fehl- und Rückschlägen behaftet. Entscheidend ist daher, ob es im Laufe der Konfliktregulierung zu kollektiven Lernprozessen kommt, die Lösung stabilisieren sowie letztlich die substituierende und überwachende Rolle externer Akteure ablösen. Auf welche Art von Lernprozessen können internationale Vermittler setzen?

Analytisch sich dabei drei Lerntypen unterscheiden: (i) *Adaption*, (ii) *einfaches Lernen* und (iii) *soziales Lernen*. Im ersten Fall erfolgt eine Verhaltensänderung lediglich aufgrund externer Zwänge bzw. durch eine Anpassung an bisherige Strukturen. Übertragen auf die Konfliktregulierung bedeutet dies, dass sich die Beteiligten beispielsweise internationalem Druck beugen (z.B. *Dayton Peace Agreement* in Bosnien oder *Ohrid Agreement* in Mazedonien) bzw. eine Konfliktlösung im Rahmen existierender Regelwerke

(Pfadabhängigkeit) suchen, wie etwa der jahrzehntelange Versuch in Frankreich, den Sonderfall Korsika im Rahmen einer allgemeinen Dezentralisierung zu lösen. In beiden Fällen besteht die Gefahr einer rein kosmetischen Konfliktregulierung, die gefährdet ist, sobald der Anpassungsdruck nachlässt und keine weiteren Lernschritte nach dem Muster der Typen (ii) und (iii) hinzutreten. Bei der zweiten Variante erfolgt der Lernprozess im Zuge einer veränderten *Mittel-Zweck-Relation* bzw. eines Strategiewechsels: Bei den Beteiligten setzt sich über Zeit die Einsicht durch, dass bestimmte Mittel (z.B. Konfrontation, Gewalt- oder Zwangsmaßnahmen) nicht oder nicht mehr geeignet sind, um die eigenen Zielsetzungen zu erreichen. Die eingesetzten Mittel oder Strategien haben sich vielmehr als zu kostspielig, als wenig erfolgversprechend oder gar als kontraproduktiv erwiesen; teilweise standen sie im Widerspruch zu den eigenen Zielen.¹⁰

Bei beiden Lerntypen bleiben die tieferliegenden Präferenzen der Akteure weitgehend unverändert: Beim Typ (i) erfolgt eine (zumindest zeitweise) Anpassung an bestimmte Zwänge bzw. Strukturen, beim Typ (ii) wandeln sich, wie gezeigt, lediglich die eingesetzten Mittel, um die eigenen Interessen und Präferenzen weiterhin verfolgen zu können. Im Unterschied dazu führt die Variante des sozialen Lernens zu *Änderungen der Interessen/Präferenzen* oder gar der *Identitäten*. Entgegen ihren ursprünglich artikulierten Zielsetzungen kommen die Akteure im Zuge der Konfliktregulierung zu Strukturen und Reformen im politischen System, denen sie zu Beginn des Prozesses ihre Zustimmung versagt hätten. Die Interaktion der Akteure im Rahmen institutioneller Arrangements entwickelt idealiter eine Eigendynamik, sie befördert eine "Horizontenerweiterung", die die "autistische Selbstverblendung" der Konfliktparteien aufbricht und zu einer allmählichen Änderung ihrer Präferenzen führt (Senghaas 1992: 129). Eine Konfliktregulierung, die zunächst beispielsweise primär zur Sicherung des eigenen Machterhalts oder -gewinns gedacht war, gewinnt nunmehr für beide Seiten einen eigenen Stellenwert, der die vormaligen Zielsetzungen verdrängt oder ablöst. In diesem Sinne handelt es sich um einen Lernprozess "wider Willen": Wider die eigene Tradition und Geschichte, wider historisch überlieferte Feindbilder oder Vorurteile, wider eigene Absichten bekennen sich die Akteure letztlich zum Prinzip friedlicher Koexistenz und zur Politik der Anerkennung. Ein Paradebeispiel für einen solchen Prozess ist der Südtirol-Fall: Im Zuge der Konfliktregulierung rückten sowohl bei der

¹⁰ Dies läßt sich am nordirischen Friedensprozess illustrieren: Weder Unionisten noch Nationalisten verzichten bis heute auf ihre diametral entgegengesetzten Zielsetzungen: Die einen halten an der Einheit mit Großbritannien fest, die anderen streben weiterhin ein vereinigtes Irland an. Dennoch

Mehrheit der deutschsprachigen Südtiroler als auch bei der italienischen Regierung die ursprünglichen Präferenzen in den Hintergrund. Erstere erhob nicht länger die Forderung nach einer eigenen Autonomieregion ("Los von Trient") oder gar nach einem Anschluss an Österreich; letztere agierte gegenüber Südtirol immer weniger aus der Perspektive des Zentralstaats, sondern ließ sich auf eine mehr oder minder gleichberechtigte Zusammenarbeit ein. Das Ergebnis ist eine Lösung, die beide Seiten trotz konträrer Ausgangslage mehrheitlich bejahen und respektieren. Langfristig können Lernprozesse dieser Art sogar zur Änderung des eigenen Selbstverständnis, der Identität eines Akteurs, führen: Dies geschieht beispielsweise in Südtirol in dem Maße, in dem sich die Angehörigen der Gruppen als Südtiroler verstehen und nicht mehr ausschließlich als Deutsche oder Italiener begreifen. Ähnlich gelagerte Lernprozesse lassen sich im Zuge der Föderalisierung bzw. Regionalisierung von Belgien und Spanien feststellen: In beiden Fällen entstand ebenfalls über Zeit ein politisches System, das sich mit den einstigen Präferenzen (und Identitäten) verschiedener Akteure, vor allem der Zentralregierung, kaum mehr im Einklang befand.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Bereitschaft zur Kooperation von Typ (i) bis (iii) zunimmt, sprich der "gute Wille" der Akteure zum Kompromiss und zu Konzessionen wächst. Während die Lernprozesse von Typ (i) und (ii) ausreichen mögen, um einen Einstieg in eine Konfliktregulierung (z.B. Abschluss eines Friedensabkommens) zu finden, sind Lernprozesse des dritten Typs notwendig, um die Nachhaltigkeit des Prozesses zu sichern.

In der Realität verlaufen solche Lernprozesse allerdings keinesfalls immer linear und symmetrisch: Zum einen können sie durch bestimmte Ereignisse (z.B. Terrorakte) unterbrochen werden, ihre Richtung ändern oder in Lernpathologien umschlagen. Letzteres bedeutet eine massive Einschränkung der Lernfähigkeit einer Gruppe bzw. ihrer Mitglieder. Zum anderen variiert möglicherweise die "Lernleistung" der Akteure. Nicht alle Beteiligten lernen gleichermaßen zügig und ziehen vor allem nicht notwendigerweise aus derselben Situation die gleichen Konsequenzen. So können erhebliche Divergenzen sowohl zwischen als auch innerhalb der Konfliktparteien – zum Beispiel unterschiedliche "Lernleistung" bei Eliten und Gefolgschaft – bestehen, was wiederum Auswirkungen auf den Erfolg der Konfliktregulierung hat. Regressive oder dysfunktionale Lernprozesse sind bei keinem der drei Typen gänzlich auszuschließen. Als weitere Schwierigkeit kommt hinzu, dass im Konfliktverlauf häufig Mischtypen vorliegen, da entweder die Motivlage jeweiligen

änderte sich auf beiden Seiten in den 1980er und 1990er Jahren sukzessive die Strategie, zunächst bei den moderaten und deutlich später bei radikaleren Kräften.

Konfliktpartei nicht immer eindeutig ist oder aber die Beteiligten auf der Basis unterschiedlicher Lernprozesse zum Ziel kommen: Während beispielsweise bei einer Seite die Adaption an aktuelle Zwänge ausreicht, muss die andere zunächst ihre Mittel oder Präferenzen ändern, um kooperationsfähig zu werden. Darüber hinaus kann ein Lernprozess auf den anderen folgen: Nicht selten basiert der Wandel von Interessen/Präferenzen (Typ iii) auf einem vorangegangenen Lernprozess aufgrund veränderter Opportunitäten (Zweck-Mittel-Kalkulation) (Typ ii) oder aufgrund von Adaption (Typ i). Mit anderen Worten: *Eine erfolgreiche Konfliktregulierung ist in der Regel durch verschiedene, aufeinanderfolgende oder sich überlagernde Lernprozesse gekennzeichnet.*

Der zentrale Punkt ist, dass die vereinbarten Autonomieregelungen einen Einstieg in die jeweiligen Lernprozesse leisten können, in deren Verlauf nicht nur die Eliten-Kooperation verbessert wird, sondern sich auch die oben genannten begünstigenden Faktoren bis zu einem gewissen Grad einstellen. In den meisten erfolgreich regulierten Konflikten konnte vom "guten Willen" der Beteiligten (oder zumindest auf Seiten einer Konfliktpartei) zu Beginn einer Konfliktbearbeitung nur selten die Rede sein. Erst im Rahmen festgelegter Prinzipien und institutionalisierter Spielregeln wuchs das Maß an (teilweise erzwungener) Kooperation. In diesem Sinne gibt es ein kausales Wechselverhältnis von institutionellem Design und begünstigenden Faktoren, das von externen Vermittlern reflektiert werden muss. Einerseits gilt es bestimmte Kontextbedingungen zu schaffen, um zu einer Lösung zukommen, andererseits müssen die konkreten Autonomieregelungen kollektive Lernprozesse befördern und damit den Prozess stabilisieren. Konstruktives Lernen ist in der Tat schwer vorstellbar, wenn die Konfliktparteien nicht durch Vereinbarungen, Spielregeln und Institutionen dazu "genötigt" werden, ihren Konflikt auf Dauer am Verhandlungstisch auszutragen. Als Faustregel gilt dabei: *Je weniger konstruktive Lernprozesse fortgeschritten sind, umso mehr müssen die Regelungen bis ins Detail vereinbart werden, umso mehr externe Vermittlung ist notwendig.* Erst wenn, nötigenfalls bis ins Kleingedruckte feststeht, wie ein organisiertes Nebeneinander aussehen kann, und dieses durch externe Akteure garantiert wird, sind die Konfliktparteien bereit, Gewalttaten oder Gewaltandrohungen einzustellen und sich, wenn auch widerwillig, auf einen Lernprozess einzulassen.

Literatur

- Bakvis, Herman/William Chandler (eds.), 1987:** *Federalism and the Role of the State*, Toronto.
- Bercovitch, Jacob, 1995:** *Mediation in der Staatenwelt. Bedingungen für Erfolg oder Scheitern internationaler Vermittlungsbemühungen*, in: Ropers, Norbert / Debiel, Tobias (Hrsg.): *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*, Bonn, S. 89-111.
- Blumenwitz, Dieter, 1995:** *Volkgruppen und Minderheiten. Politische Vertretung und Kulturautonomie*, Berlin.
- Brunner, Georg, 1994:** *Föderation, Konföderation und Regionalismus in verfassungsrechtlicher Sicht*, in: Brunner, Georg / Lemberg, Hans (Hrsg.), *Volkgruppen in Ostmittel- und Südosteuropa*, Baden Baden, S. 277-293.
- Brunner, Georg, 1996:** *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*, Gütersloh.
- De Villiers, Bertus (Hrsg.), 1994:** *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht.
- Duchacek, Ivo D., 1987:** *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Lanham, 2. Aufl. (1. Aufl. 1970).
- Duchacek, Ivo D., 1991:** *Comparative Federalism*, in: Daniel Elazar (Hrsg.): *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, Jerusalem.
- Elazar, Daniel (Hrsg.), 1979:** *The Role of Federalism in Political Integration*, Jerusalem.
- Elazar, Daniel, 1987:** *Exploring federalism*, Tuscaloosa/Alabama.
- Elazar, Daniel, 1994:** *Federalism and the way to Peace*, Ontario.
- Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce, 1991:** *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*, New York.
- Hampson, Fen Osler, 1996:** *Nurturing Peace. Why Peace Settlements Succeed or Fail*, Washington.
- Heintze, Hans-Joachim, 1997:** *Autonomie, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenschutz*, in: *Der Staat*, 3, 36, S. 399-425.
- Hicks, Ursula K., 1978:** *Federalism, failure and success: a comparative study*, London.
- Lapidoth, Ruth, 1997:** *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington.
- Lederach, John Paul, 1995:** *Preparing for Peace. Conflict Transformation across Cultures*, Syracuse.
- Lederach, John Paul, 1997:** *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington.

- Lijphart, Arend, 1977:** Democracy in Plural Societies, New Haven.
- Lijphart, Arend, 1979:** Consociation and federation: conceptual and empirical links, in: *Canadian Journal of Political Science*, 12 / 3, S. 499-515.
- Moreno, Luis, 1994:** Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain, in: Bertus de Villiers (Hrsg.), *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht, S. 162-193.
- Nordlinger, Eric, 1972:** Conflict Regulation in Divided Societies, Harvard Studies in International Affairs.
- Paffenholz, Thania, 1998:** Konflikttransformation durch Vermittlung. Theoretische und praktische Erkenntnisse aus dem Friedensprozeß in Mosambik (1976-1995), Mainz.
- Ropers, Norbert, 1995:** Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hrsg.): *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*, Bonn, S. 197-232.
- Ropers, Norbert, 1996:** Rollen und Funktionen Dritter Parteien bei der konstruktiven Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte, in: *Die Friedens-Warte*, 71/4, S. 417-441.
- Ropers, Norbert, 1997:** Prävention und Friedenskonsolidierung als Aufgabe für gesellschaftliche Akteure, in: Dieter Senghaas (Hrsg.): *Frieden machen*, Frankfurt, S. 219-242.
- Schneckener, Ulrich, 2002a:** Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationaler Konflikte in Europa, Frankfurt (i.E.).
- Schneckener, Ulrich, 2002b:** Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation, in: *Journal of Peace Research*, 39, 2, 203-228.
- Senghaas, Dieter, 1992:** Friedensprojekt Europa, Frankfurt.
- Senghaas, Dieter, 1997:** Provokative Mediation. Lösungsmöglichkeiten für ethnopolitische Konflikte, in: *Internationale Politik*, 52 / 10, S. 19-24.
- Stedman, Stephen John, 1997:** Spoiler Problems in Peace Processes, in: *International Security*, 22 / 2, S. 5-53.
- Suksi, Markku, 1997:** Rechtliche Regelung der Autonomie. Die autonomen Alandinseln und weitere europäische Beispiele, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.): *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*, Bonn, S. 222-247.