

Ursel Schlichting

Das Engagement der OSZE in Tschetschenien

Mit dem Einmarsch russischer Streitkräfte in Tschetschenien am 11. Dezember 1994 eskalierte der seit langem schwelende Konflikt um die Unabhängigkeit der Kaukasusrepublik. Aus der geplanten "Entwaffnung illegaler Verbände" entwickelte sich ein blutiger Krieg statt der erwarteten raschen Niederschlagung des tschetschenischen Widerstandes, der nicht nur zahlreiche Opfer unter russischen Soldaten und tschetschenischen Freischärlern forderte, sondern in dem bislang auch mindestens 25 000 Zivilisten, vor allem infolge der Bombardierungen von Wohngebieten durch die russische Luftwaffe, starben. OSZE-Delegationen, die sich seit Ende Januar 1995 mehrmals in Moskau und Tschetschenien aufhielten, stellten schwere Menschenrechtsverletzungen fest. Eine dauerhafte Beilegung des Konflikts zeichnet sich trotz des inzwischen durch die tragische Geiselnahme in Budjonnowsk im Juni 1995 erzwungenen Waffenstillstands und der Aufnahme von Verhandlungen noch nicht ab. Der Konflikt droht nach wie vor, sich in anderer Form fortzusetzen, sei es als Guerillakrieg, sei es in Gestalt einzelner Terror- und Gewaltakte.

Angesichts des massiven russischen Militäreinsatzes erhoben weite Teile der Öffentlichkeit in zahlreichen Ländern die Forderung nach dem sofortigen Engagement der internationalen Gemeinschaft. Die OSZE hat die Unverhältnismäßigkeit der von Rußland angewandten Mittel schon früh verurteilt und bemüht sich seit Januar 1995 aktiv um eine politische Lösung auf dem Verhandlungswege. Die meisten Regierungen qualifizierten hingegen das Geschehen in Tschetschenien als innere Angelegenheit der Russischen Föderation und begründeten damit sowie mit dem Gebot des Erhalts der internationalen Stabilität durch die Wahrung der guten Beziehungen zur Russischen Föderation ihre Handlungsunfähigkeit.¹

Tatsächlich bewegen sich die internationalen Handlungsmöglichkeiten auf *politischer* Ebene im Spannungsfeld zwischen dem legitimen Interesse an Stabilität in und guten Beziehungen zu Rußland einerseits und der ge-

1 So betonte z.B. der US-amerikanische Außenminister Warren Christopher in einem Interview am 13. Dezember 1994, der Tschetschenien-Konflikt sei eine innere Angelegenheit der Russischen Föderation. Deren Desintegration liege zudem keinesfalls im Interesse der Vereinigten Staaten; vgl. U.S. Policy Information and Texts 119/1994 vom 15. Dezember 1994, S. 1-4, hier S. 4. Insgesamt besteht die offizielle Haltung westlicher Regierungen in der verbalen Aufforderung zu einer friedlichen, politischen Konfliktlösung bei gleichzeitiger Nichteinmischung. Vgl. z.B.: Erklärung der Bundesregierung zur Lage in Tschetschenien. Abgegeben vom Bundesminister des Auswärtigen vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 5/1995, S. 33-34.

samteuropäischen und globalen Verantwortung bei der Verhinderung von Kriegen und Menschenrechtsverletzungen andererseits. Im Hinblick auf *völkerrechtliche* Normen besteht grundsätzlich ein Spannungsverhältnis zwischen den Prinzipien der territorialen Integrität von Staaten, der Unverletzbarkeit bestehender Grenzen und der nationalstaatlichen Souveränität, d.h. des Nichteinmischungsprinzips, auf der einen und den Prinzipien des Selbstbestimmungsrechts der Völker, des Minderheitenschutzes und der Wahrung der Menschenrechte auf der anderen Seite.

Eine Reihe westlicher Beobachter zieht die Zugehörigkeit Tschetscheniens zur Russischen Föderation in Zweifel, da Tschetschenien bereits im November 1991, also gut zwei Jahre vor Inkrafttreten der neuen Verfassung der Russischen Föderation, seine Unabhängigkeit erklärt habe, sich weder an dem entsprechenden Referendum über die Annahme der Verfassung am 12. Dezember 1993 noch an den Parlamentswahlen desselben Tages beteiligt und den Föderationsvertrag vom März 1992 nicht unterschrieben habe. Aus *staatsrechtlicher* Sicht konnte die Republik Tschetscheno-Inguschetien als Bestandteil der RSFSR jedoch von dem in Art. 72 der sowjetischen Verfassung verankerten Recht auf Austritt aus der Union keinen Gebrauch machen, da dieses ausschließlich den Unionsrepubliken vorbehalten war. Die seinerzeit gültige Verfassung der RSFSR von 1978 wiederum enthielt kein Austrittsrecht für die ihr angehörenden Gebietseinheiten. Rußland zählt Tschetschenien auch in der neuen Verfassung vom 12. Dezember 1993 zu den 89 Subjekten bzw. 21 Autonomen Republiken der Russischen Föderation. Diese neue Verfassung gilt aus staatsrechtlicher Sicht auch für Tschetschenien:

*"Für die Annahme der neuen Verfassung war Bedingung, daß sich an dem Verfassungsreferendum mindestens 50 Prozent der Gesamtbevölkerung Rußlands beteiligen und davon mehr als 50 Prozent für die Annahme der Verfassung stimmten (...) Rechtlich macht es keinen Unterschied, ob sich Teile der Gesamtbevölkerung in allen Gebietseinheiten oder die Gesamtbevölkerung einer Gebietseinheit am Referendum nicht beteiligt, die Verfassung gilt für jene wie für diese, sofern die erforderliche Mehrheit im Gesamtgebiet des Referendums erreicht worden ist. Für die Verfassung gilt dasselbe wie für den Föderationsvertrag: Es wurde dadurch kein neuer Staat konstituiert (...) ein bestehender Staat erhielt lediglich eine neue Verfassung (...)."*²

Auch ermöglicht der Föderationsvertrag nicht die Entscheidung über die Zugehörigkeit oder Nicht-Zugehörigkeit zur Föderation, sondern ist ledig-

2 Theodor Schweisfurth, Tatarstan könnte Vorbild für Tschetschenien sein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Januar 1995, S. 13.

lich "ein Vertrag über die Kompetenzverteilung zwischen der Föderation und ihren Subjekten (...) im Rahmen der bestehenden Föderation".³

Ein *Sezessionsrecht* läßt sich aus dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker nicht generell ableiten. In der völkerrechtlichen Interpretation und Praxis genießt das Prinzip der territorialen Integrität von Staaten Priorität vor dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker, das es folglich vorzugsweise im Rahmen bestehender Staaten zu realisieren gilt.⁴ Diese international mehrheitlich vertretene Haltung resultiert u.a. aus der Überlegung, daß eine wachsende Zahl von Nationalstaaten die internationale Kooperation und die internationalen Entscheidungsprozesse erheblich beeinträchtigen würde.

Völkerrechtlich wird das Recht auf Loslösung territorialer Einheiten von Staaten, die die Grundsätze der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker achten und eine das ganze Volk vertretende Regierung besitzen, explizit verneint. Die Verfassung der Russischen Föderation trägt - formal - dem Selbstbestimmungsrecht der Völker Rechnung.⁵

Für die Kompetenzverteilung zwischen den Organen der Föderation und denjenigen der Republiken sieht sie neben den entsprechenden, allerdings eher vage formulierten Regelungen in der Verfassung selbst auch die konkrete Ausgestaltung durch zusätzliche vertragliche Abmachungen vor. Es gibt bislang zwei Beispiele für eine bilaterale vertragliche Regelung: Im Februar 1994 wurde mit der Republik Tatarstan, die ebenfalls zuvor ihre Unabhängigkeit erklärt hatte, ein entsprechender Vertrag abgeschlossen, im August 1994 mit der Republik Baschkortostan.

Die vollständige Umsetzung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen in die politische Praxis darf zu Recht in Zweifel gezogen werden. Sollen jedoch einer willkürlichen Interpretation des Selbstbestimmungs- als Sezessions-

3 Ebenda.

4 Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1984, hier: S. 319-320. Vgl. hierzu auch: Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, *Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie*, Opladen 1994, hier: S. 80-81.

5 So ist z.B. die "Gleichheit der Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers unabhängig von Geschlecht, Rasse, Nationalität, Sprache, Herkunft (...) religiöser Einstellung, Überzeugungen (...)" (Art. 19) ebenso verankert wie das Recht zum Gebrauch der Muttersprache (Art. 26) und die Glaubensfreiheit (Art. 28). Der föderative Aufbau "gründet auf der (...) Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker in der Russischen Föderation" (Art. 5) und sieht die Ausübung der Staatsgewalt in den Republiken durch von ihnen selbst gebildete Organe vor (Art. 11). Die Republiken haben das Recht, ihre Staatssprache selbst festzulegen, die neben dem Russischen als Staatssprache der Föderation verwendet werden kann. Die politische Partizipation ist formal gewährleistet durch die Teilnahme an der Wahl des Präsidenten der Russischen Föderation und der Abgeordneten der Staatsduma sowie durch die Entsendung von Abgeordneten in den Föderationsrat. Vgl. Verfassung der Russischen Föderation. Angenommen per Volksentscheid vom 12. Dezember 1993. In Kraft getreten mit der Veröffentlichung am 24. Dezember 1993. Nichtamtliche Übersetzung, Köln 1994.

sionsrecht sowie einer damit zu legitimierenden, u.U. von wirtschaftlichen oder politischen Interessen geleiteten Intervention, welcher der Schutz der Menschenrechte lediglich als Vorwand dient, nicht Tür und Tor geöffnet werden, müssen die geltenden formalen Kriterien für internationales Handeln und multilaterale Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Ohne die langfristige Option einer einvernehmlichen und friedlichen Entlassung von Teilen eines Staates aus einem bestehenden Staatsverband völlig auszuschließen, ist zudem zu berücksichtigen, daß eine Sezession in den seltensten Fällen konfliktfrei verlaufen wird. Unter den gegebenen Umständen ist daher einer Sezession grundsätzlich eine einvernehmliche Regelung im Rahmen föderaler Beziehungen vorzuziehen.

Damit sind jedoch keinesfalls der gewaltsame Erhalt von Staaten und das militärische Vorgehen Moskaus in Tschetschenien zu rechtfertigen, zumal Militäreinsätze in der Regel ohnehin ein untaugliches Mittel zur *ursachenorientierten* Konfliktlösung sind. Moskaus Vorgehen verletzt international anerkannte Prinzipien: Der Umfang des Streitkräfteeinsatzes, insbesondere die Bombardierung von Wohngebieten, verstößt sowohl gegen das rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Mittel als auch gegen die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts zum Schutz der Zivilbevölkerung in innerstaatlichen Konflikten sowie gegen die einschlägigen KSZE-Vereinbarungen, beispielsweise diejenigen des erst im Dezember 1994 auf dem Budapester Gipfeltreffen verabschiedeten Dokuments.⁶ Menschenrechtsverletzungen sind demnach zumindest *politisch keine* innere Angelegenheit eines Staates.⁷

Das Engagement der OSZE

Die erste Reise einer OSZE-Delegation nach Moskau und Tschetschenien fand vom 26. bis 30. Januar 1995 mit Zustimmung aller Teilnehmerstaaten, also auch der Russischen Föderation, unter Leitung des ungarischen

6 "In Fällen, in denen zur Erfüllung der Aufgaben der inneren Sicherheit ein Rückgriff auf Gewalt nicht vermieden werden kann, wird jeder Teilnehmerstaat gewährleisten, daß der Einsatz von Gewalt den Erfordernissen der Durchsetzung angemessen sein muß. Die Streitkräfte werden es sorgsam vermeiden, Zivilpersonen zu beeinträchtigen oder deren Hab und Gut zu beschädigen." - Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest, Budapester Dokument 1994, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S.1105; vgl. auch Kapitel VIII. Die menschliche Dimension, in: ebenda, S. 1107-1112.

7 Nach einem Treffen zwischen dem ungarischen OSZE-Beauftragten Gyarmati mit russischen Offiziellen in Moskau am 10. Januar 1995 äußerte Gyarmati seine Zufriedenheit über das Eingeständnis des russischen Außenministers Kosyrew, der Konflikt könne aufgrund der Menschenrechtsverletzungen nicht länger als strikt innerrussische Angelegenheit betrachtet werden. Vgl. OSCE Newsletter 1/1995, S. 1.

Botschafter und persönlichen Vertreters des Chairman-in-Office, Istvan Gyarmati, statt. Die vierköpfige Delegation sollte vor Ort Informationen sammeln und Möglichkeiten einer Beteiligung der OSZE an der Konfliktregelung erkunden, wie sie bereits auf zwei der Reise vorausgegangenen Treffen Gyarmatis mit russischen Regierungsvertretern in Moskau erörtert worden war. Die Delegation stellte u.a. fest, daß die katastrophale humanitäre Situation sowohl die massive Zufuhr humanitärer Hilfe erfordere als auch einen sofortigen Waffenstillstand, auf den der Ständige Rat der OSZE bereits am 12. Januar ebenso gedrängt hatte wie auf den Beginn von Verhandlungen und eine weitgehende Beteiligung der OSZE an der langfristigen Stabilisierung der Region. Hieran und an den Bericht der Delegation anknüpfend, verabschiedete der Ständige Rat am 3. Februar 1995 einstimmig, also mit Zustimmung auch des russischen Vertreters, eine Resolution, die die sofortige Feuereinstellung und die ungehinderte Lieferung von Hilfsgütern nach Tschetschenien verlangte und die schweren Menschenrechtsverletzungen sowie die unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt seitens der russischen Streitkräfte verurteilte.⁸

Eine Gruppe von fünf Menschenrechtsexperten (Human Rights Assistance Group) unter Leitung des Schweizer Diplomaten Lorenzo Amberg bereiste Moskau und die Krisenregion vom 22. Februar bis zum 1. März 1995. Die Delegation sprach sowohl mit russischen Offiziellen als auch mit Vertretern verschiedener internationaler Organisationen sowie mit Zivilpersonen, Gefangenen und Flüchtlingen auch in den Republiken Kabardino-Balkarien und Nord-Ossetien.⁹ Das Mandat der Gruppe umfaßte u.a. die Aufgabe, die Möglichkeiten internationaler Organisationen zur Leistung humanitärer Hilfe zu erkunden und sicherzustellen, daß die russischen Behörden deren ungehinderten Zugang ermöglichen, sowie die Erörterung einer Beteiligung der OSZE beim Aufbau lokaler Verwal-

8 Vgl. OSCE Newsletter 2/1995, S. 1.

9 Ebenfalls geplante Gespräche in den angrenzenden Republiken Inguschetien und Dagestan kamen hingegen nicht zustande. Die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen in den Republiken des Nordkaukasus belief sich im Frühjahr 1994 auf rund 130 000 Flüchtlinge aus Tschetschenien in Inguschetien, die zu den rund 60 000 Menschen, die aufgrund des blutigen Territorialkonflikts zwischen Inguschetien und Nord-Ossetien im Jahre 1992 nach Inguschetien flohen, hinzuzuzählen sind (bei einer Einwohnerzahl von ca. 350 000), und ca. 110 000 Flüchtlinge in Dagestan; vgl. OSCE Newsletter 3/1995, S. 4. Rund 5 500 Flüchtlinge sind in Kabardino-Balkarien registriert. Nach Nord-Ossetien flohen seit 1991 150 000 Menschen. Von diesen zumeist georgischen Flüchtlingen aus dem Konfliktgebiet Süd-Ossetien blieben ca. 53 000 in Nord-Ossetien, zu denen noch einmal rund 11 000 hauptsächlich russische Flüchtlinge aus Tschetschenien hinzukommen; vgl. Hungarian OSCE Mission, Report of the OSCE Human Rights Assistance Group to the Russian Federation, including the Region of the Chechen Crisis, Wien, 6. März 1995, S. 8-9 (im folgenden zit. als: Report of the OSCE Human Rights Assistance Group). Das IKRK unterhält seit 1992 ein Büro in Naltschik (Kabardino-Balkarien). Es beliefert 22 lokale Krankenhäuser mit Medikamenten und betreut rund 40 000 hilfsbedürftige Menschen in der Region. Vgl. ebenda.

tungsstrukturen und bei der Vorbereitung freier Wahlen in der Republik.¹⁰

Ein Durchbruch zur langfristigen Beteiligung der OSZE am Konfliktregelungsprozeß gelang Anfang März 1995: Bei Gesprächen mit dem ungarischen Ministerpräsidenten Gyula Horn und dem ungarischen Außenminister und OSZE-Chairman-in-Office, László Kovács, in Moskau stimmte die russische Regierung einer ständigen Präsenz der OSZE in der Krisenregion und ihrer Beteiligung am kurz- und langfristigen politischen Verhandlungsprozeß zur Beilegung des Konflikts zu. Die Einzelheiten für die Einrichtung einer Langzeitpräsenz sollten auf einer weiteren, dritten Delegationsreise nach Moskau und Tschetschenien Ende März, wiederum unter Leitung Gyarmatis, geklärt werden.

Der Ständige Rat der OSZE faßte am 11. April 1995 auf der Grundlage des Reiseberichts¹¹ und unter Berufung auf seine Resolution vom 3. Februar 1995 den Beschluß, eine OSZE-Assistenzgruppe in Grosny einzurichten. Die konkrete Vorbereitung des Aufenthalts der Assistenzgruppe fand im Rahmen einer weiteren Reise Gyarmatis nach Moskau, Tschechien und erstmals auch nach Dagestan statt (12. bis 15. April 1995), auf der er von Sándor Mészáros, dem zukünftigen Leiter der OSZE-Assistenzgruppe, begleitet wurde. Diese Assistenzgruppe hat in Absprache und Zusammenarbeit mit den russischen und den lokalen Behörden u.a. folgende Aufgaben¹²: Förderung der Achtung der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten sowie Tatsachenermittlung im Falle von deren Verletzung; Unterstützung bei der Schaffung demokratischer Institutionen und Prozesse, darunter der Wiederaufbau lokaler Organe, bei der Vorbereitung möglicher neuer Verfassungsvereinbarungen sowie bei der Durchführung und Beobachtung von Wahlen; Beteiligung an der Schaffung eines Verhandlungsrahmens zur Ausarbeitung einer dauerhaften politischen Lösung unter Achtung der territorialen Integrität der Russischen Föderation. Den Mitgliedern der Gruppe wird jegliche zur Erfüllung der Aufgaben notwendige Bewegungsfreiheit in Tschetschenien und den Nachbarrepubliken ebenso gewährleistet wie Kooperations- und Kontaktmöglichkeiten mit zivilen und militärischen Vertretern. Die Assistenzgruppe untersteht dem Chairman-in-Office, der sowohl dem Ständigen Rat als auch der russischen Führung regelmäßig Bericht erstattet. Sie besteht zunächst aus sechs Mitgliedern, Zahl und Zusammensetzung können jedoch im Bedarfsfall geändert werden.

10 Vgl. OSCE, The Secretariat, Department for Chairman-in-Office-Support, Mandate of the OSCE Human Rights Assistance Group to the Russian Federation, including the Region of the Chechen Crisis, Wien, 14. Februar 1995.

11 Vgl. OSCE Newsletter 3/1995, S. 1 und 4.

12 Vgl. Decision of the Permanent Council vom 11. April 1995, abgedruckt in: OSCE Permanent Council, Journal 16/1995.

Die OSZE-Assistenzgruppe unter der Leitung von Mészáros hat ihre Arbeit am 26. April 1995 in Grosny aufgenommen; sie beabsichtigt, so bald wie möglich Zweigstellen in Dagestan und Inguschetien zu eröffnen.

Chancen und Hindernisse

Negativ ist zunächst zu beurteilen, daß eine umfassende politische Lösung des Konflikts noch nicht in Sicht ist. Die Befürchtungen Gyarmatis, ein dauerhafter Waffenstillstand sei erst zu erwarten, wenn die russischen Streitkräfte alle nennenswerten bewohnten Teile Tschetscheniens erobert haben,¹³ schienen sich zunächst zu bewahrheiten: Die Kämpfe hatten sich in die gebirgigen Landesteile im Süden Tschetscheniens verlagert. Erste Friedensgespräche im Mai 1995 waren ergebnislos verlaufen. Die tragische Geiselnahme von Budjonnowsk, bei der über 100 Menschen den Tod fanden, erzwang jedoch eine Feuerpause und die Aufnahme von Verhandlungen, die seitdem - mit zahlreichen Unterbrechungen - von einer russischen Delegation mit engen Vertrauten des tschetschenischen Präsidenten Dudajew in den Räumen der OSZE-Assistenzgruppe in Grosny geführt werden. Während man sich in militärischen Fragen relativ rasch einigen konnte (unbefristete Waffenruhe, Truppenentflechtung, schrittweise Entwaffnung der tschetschenischen Einheiten, Teilabzug der russischen Streitkräfte, Austausch von Gefangenen), sind die politischen Streitfragen noch ungeklärt. Im Mittelpunkt stehen dabei die für November geplanten Wahlen in Tschetschenien bzw. die Kandidatur Dudajews und der künftige Status der Republik. Die von der tschetschenischen Delegation vertretene Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit wird von russischer Seite strikt zurückgewiesen. Moskau ist lediglich zu Verhandlungen über Autonomieregelungen im Rahmen der Russischen Föderation bereit, die zudem auch möglichst erst nach der Durchführung von Wahlen in Tschetschenien aufgenommen werden sollen. Gespräche über politische Fragen sollen vorerst nur auf der Ebene von Arbeitsgruppen fortgesetzt werden. Der Konflikt ist somit also noch keinesfalls beigelegt. Ein Problem, das die politische Konfliktlösung erschwert, ist die Frage der relevanten Verhandlungspartner. So kam es wiederholt zu Unstimmigkeiten nicht nur innerhalb der Gruppe der tschetschenischen Unterhändler, sondern auch zwischen ihr und Dudajew. Hinzu kommt, daß der Waffenstillstand offenbar brüchig ist und bislang mehrmals verletzt wurde. Auch ist unklar, ob die tschetschenischen Einheiten überhaupt einem zentralen Kommando unterstehen, so daß nicht nur ihre Entwaffnung in Frage gestellt ist, son-

13 Vgl. OSCE Newsletter 3/1995, S. 4.

dern auch die Fortsetzung der Kämpfe in Form eines anhaltenden Guerillakrieges nicht ausgeschlossen werden kann.

Ein Vorschlag Gyarmatis hatte bereits im Frühjahr darauf abgezielt, in einem schrittweisen Friedensprozeß zunächst einen *bedingungslosen* Waffenstillstand herbeizuführen, sich auf ein Verhandlungsgremium zu einigen und in einem späteren Schritt einen Vertrag über die Verteilung der Kompetenzen zwischen russischen bzw. föderalen auf der einen und lokalen Organen auf der anderen Seite durch Vertreter der Regierung der Russischen Föderation und einer zuvor aus freien Wahlen hervorgegangenen tschetschenischen Regierung auszuarbeiten.¹⁴ Der Bericht der dritten OSZE-Delegation hatte darüber hinaus schon im März 1995 vorgeschlagen, Vertreter auch derjenigen tschetschenischen Gruppen, die die föderalen Behörden bislang nicht vorbehaltlos unterstützen, zur verstärkten Beteiligung an der Arbeit lokaler Behörden einzuladen und alle interessierten politischen und gesellschaftlichen Gruppen an den Verhandlungen teilnehmen zu lassen.

Nach den übereinstimmenden alarmierenden Berichten über schwere Menschenrechtsverletzungen, zum einen infolge der Bombardierungen von Wohnvierteln, zum anderen in Form von Greuelthaten gegen die Zivilbevölkerung, offenbar vor allem durch Angehörige der Spezialeinheiten des russischen Innenministeriums (OMON), sowie Mißhandlungen und Folterungen von Gefangenen auf beiden Seiten,¹⁵ hat sich die Menschenrechtsslage inzwischen offenbar verbessert. Unverändert ist jedoch die völlig unzureichende Versorgung der Bevölkerung in Tschetschenien und der Flüchtlinge in den Nachbarrepubliken, die trotz des engagierten Einsatzes humanitärer Organisationen nicht annähernd gewährleistet ist. Die OSZE-Delegationen forderten daher schon früh einen sofortigen Waffenstillstand als Vorbedingung für alle weiteren Hilfsmaßnahmen, den ungehinderten Zufluß humanitärer Hilfsgüter, deren Umfang zudem auch jetzt noch deutlich gesteigert werden müsse, sowie den freien Zugang des IKRK zu allen Inhaftierten und Gefangenen.

Besorgniserregend ist die im Verlaufe des Konflikts zutage getretene Diskrepanz zwischen der nachdrücklich bekundeten - und auch erwiesenen - Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der OSZE seitens der russischen Regierung und föderaler Behörden einerseits und der Fortsetzung der großangelegten militärischen Operationen und des unverhältnismäßigen Einsatzes von Gewalt (bis zur Geiselnahme von Budjonnowsk im Juni

14 Ebenda, S. 4.

15 Der (damalige) russische Menschenrechtsbeauftragte Sergej Kowaljow berichtete von sogenannten "Säuberungsaktionen" in Grosny durch Truppen des Innenministeriums sowie von der Anwendung illegaler Waffen durch die russischen Streitkräfte. Vgl. Report of the OSCE Human Rights Assistance Group, a.a.O. (Anm. 9), S. 4-5, sowie OSCE Newsletter 3/1995, S. 4.

1995) trotz aller internationalen Appelle andererseits. Dies gibt durchaus zu Zweifeln an der Durchsetzungsfähigkeit der politischen Kontrolle über die Streitkräfte der Föderation Anlaß, will man der russischen Führung nicht unterstellen, sie überlasse den Militärs als vorgeblich weitgehend eigenmächtig Handelnden die Niederschlagung des tschetschenischen Widerstandes, um die Glaubwürdigkeit der offiziellen Bereitschaft zur Kooperation und politischen Konfliktbeilegung nicht zu gefährden. Möglicherweise war der Grund jedoch auch darin zu suchen, daß sich diejenigen Regierungsmitglieder, die wie Ministerpräsident Tschernomyrdin für eine politische Konfliktlösung eingetreten waren, gegen die als "hardliner" geltenden Minister für Verteidigung, Inneres und Nationalitätenfragen, Gratschow, Jerin und Jegorow, nicht durchsetzen können. Der Rücktritt Jerins, Jegorows und des Geheimdienstchefs Stepaschin hat inzwischen jedoch nicht nur die Position Tschernomyrdins gestärkt, sondern es offensichtlich auch Präsident Jelzin ermöglicht, sich wieder deutlich für die friedliche Lösung des Konflikts auf dem Verhandlungswege auszusprechen. Allerdings blieb gerade der umstrittene und häufig auf gewaltsame "Lösungen" setzende Verteidigungsminister Gratschow im Amt. Die OSZE-Delegation zur Vorbereitung der Präsenz hatte während ihres Aufenthalts in Moskau und Tschetschenien im April 1995 keinen Kontakt zu Vertretern des russischen Verteidigungsministeriums aufnehmen können. Ausbleibende Zusammenarbeit mit militärischen Entscheidungsträgern könnte jedoch sowohl die Verhandlungen als auch die Arbeit der Assistenzgruppe erheblich beeinträchtigen.

Positiv zu beurteilen ist die unter den gegebenen Umständen relativ rasche - und vor allem einmütige - Reaktion der OSZE, wie sie in der Resolution vom 3. Februar 1995, den seit Januar 1995 durchgeführten Delegationsreisen und der Einrichtung einer Assistenzgruppe vor Ort im April 1995 zum Ausdruck kommt. Die Beteiligung der OSZE an der Beilegung des Konflikts war bei allen Gesprächspartnern der OSZE-Delegationen von Anfang an unumstritten. Die Berichte heben vor allem die ebenfalls positiv zu beurteilende Bereitschaft der russischen Führung zur Kooperation mit der OSZE hervor. Russische Politiker würdigten die Arbeit der OSZE mehrfach als konstruktiv und maßen ihrer Rolle bei der Konfliktbeilegung große Bedeutung zu. Dies manifestierte sich sowohl in der Mitträgerschaft der Resolution des Ständigen Rates vom 3. Februar, der von den Delegationen erfahrenen Unterstützung seitens der russischen und lokalen Behörden sowie in der Anfang März 1995 gegebenen Zustimmung zur Einrichtung der Assistenzgruppe und einem Dekret Präsident Jelzins zur Unterstützung der Gruppe.

Rußland hat allerdings auch gute Gründe für eine konstruktive Haltung zur internationalen Konfliktregelung durch die OSZE: Russische außen- und sicherheitspolitische Vorstellungen zielen seit geraumer Zeit auf die Stärkung der OSZE als Fundament gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen als Alternative zur NATO bzw. zur NATO-Osterweiterung ab. Als Verfechterin dieser Konzeption würde die russische Führung an Glaubwürdigkeit einbüßen, würde sie der OSZE die Zusammenarbeit bei der Konfliktregelung - auch auf dem eigenen Territorium - verweigern. Zudem ist in Sezessionskonflikten das OSZE-Prinzip der Achtung der territorialen Integrität, das auch in den Resolutionen und Entscheidungen der OSZE zum Tschetschenien-Konflikt betont wird, von Vorteil für den als Konfliktpartei betroffenen Staat, also in diesem Fall für die russische Seite. Angesichts des häufigen Vorwurfs, die OSZE sei in dieser Hinsicht eine Verfechterin des Status quo, ist festzuhalten daß einseitige Unabhängigkeitserklärungen die friedliche Konfliktbeilegung nicht nur erschweren, sondern darüber hinaus bereits ein Konfliktstadium markieren, dessen Eskalation durch die internationale Anerkennung einer Sezession kaum zu verhindern sein dürfte. Das Verhalten der OSZE und ihr relativer Erfolg im Tschetschenien-Konflikt sind eher ein Beleg dafür, daß jenseits aller wünschenswerten *zukünftigen* völkerrechtlichen Veränderungen auf dem derzeitigen Stand der internationalen Entwicklungen gerade die Prinzipien der territorialen Integrität und der staatlichen Souveränität ebenso wie die in der Regel völkerrechtliche Unverbindlichkeit von OSZE-Abkommen und -Beschlüssen sowie der weitgehende Verzicht auf Sanktionsmöglichkeiten das internationale Engagement in der Konfliktregelung, insbesondere bei innerstaatlichen Konflikten, erleichtern und im Falle der Betroffenheit von Großmächten möglicherweise entscheidend sind.

Während dies den Schluß nahelegt, daß - durchaus notwendige - völkerrechtliche Veränderungen in den internationalen Beziehungen realistisch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sind, wären strukturelle und institutionelle Veränderungen der OSZE hingegen wünschenswert, zumindest aber ihr personeller und finanzieller Ausbau als Voraussetzung für die intensivere Nutzung allein der vorhandenen Instrumente der Streitbeilegung, vor allem auch in früheren Konfliktstadien, beispielsweise in Form einer Vermittlertätigkeit spätestens nach einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung.

Insgesamt ist die Rolle, die die OSZE bislang im Tschetschenien-Konflikt gespielt hat, als Fortschritt in der internationalen Konfliktregelung zu bewerten und belegt ihre wachsende Bedeutung als Fundament gesamteuropäischer Strukturen.