

Rolf Welberts

Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion¹

Dieser Beitrag knüpft an die Beiträge über die Bemühungen der OSZE zur Bewältigung der Konflikte in Georgien, um Berg-Karabach und in der Republik Moldau im OSZE-Jahrbuch 1995 an. Er versucht eine Bestandsaufnahme der Tätigkeit der in diesen Gebieten eingesetzten OSZE-Missionen in den vergangenen zwei Jahren. Weiter faßt er die bisherige Arbeit der OSZE-Missionen für die Krim und Tadschikistan zusammen. Als Grundlage dienen (unveröffentlichte) Missionsberichte und mündlich weitergegebene Informationen.

Georgien

Das Mandat der OSZE-Mission in Georgien ist im Anschluß an deren Eröffnung Anfang 1993 um jeweils sechs Monate verlängert worden. Sie ist mit nach wie vor 17 Mitgliedern, bestehend aus acht Diplomaten und neun Soldaten, darunter ein Offizier der Bundeswehr, die größte Langzeitmission der OSZE geblieben. Den Missionsleitern Hansjörg Eiff und Dieter Boden folgte 1996 mit Botschafter Michael Libal wieder ein Diplomat aus dem Auswärtigen Amt nach.

Das Hauptquartier der Mission liegt unverändert in der georgischen Hauptstadt Tiflis. Einen bedeutenden Fortschritt für die Präsenz der Mission in Südossetien stellt die Eröffnung eines ständigen Missionsbüros durch OSZE-Generalsekretär Giancarlo Aragona am 22. April 1997 in Zchinwali dar, das von zwei Missionsmitgliedern betrieben wird. Bis dahin hatte die Mission nur durch tägliche Autofahrten Kontakt zu Südossetien halten können. Die südossetische Führung hatte die Eröffnung eines solchen Büros verweigert, weil sie der Mission die einseitige Vertretung georgischer Interessen nachsagte. Ihre Zustimmung zur Eröffnung des Büros reflektiert den Vertrauenszuwachs, den die Mission durch ihre rege Maklertätigkeit auch auf ossetischer Seite hat erreichen können.

¹ Der Verfasser war 1993 Mitglied der OSZE-Mission in der Republik Moldau und 1994-95 Mitglied der OSZE-Mission in Georgien. Nach Verwendung im Rußland- und im OSZE-Referat des Auswärtigen Amtes ist er seit Ende 1995 Rechtsberater der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. Der Verfasser verdankt Kolleginnen und Kollegen im Auswärtigen Amt, in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der OSZE und in OSZE-Missionen wertvolle Hinweise. Dieser Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Ihrem 1994 erweiterten Mandat entsprechend hilft die Mission bei der Regelung der Konflikte um Südossetien und Abchasien, unterstützt Georgien beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats und fördert die Gewährleistung der Menschenrechte.²

Die Waffenruhe im *georgisch-ossetischen* Konflikt dauert dank der russischen Friedensstreitkräfte und ihren Kommandeuren wie auch der unter russischem Oberbefehl stehenden georgischen und ossetischen Teilstreitkräfte an. In einem mit dem russischen Oberkommando abgestimmten Verfahren fungieren Missionsmitglieder weiter als Monitore bei den Truppen im Felde und den in der Regel wöchentlichen Stabsbesprechungen. Dank des gewachsenen Vertrauens zwischen den georgischen und ossetischen Bevölkerungsteilen konnten im Anschluß an die 7. Sitzung der Gemeinsamen Kommission zur Regelung des Südossetienkonflikts am 13. Februar 1997 in Wladikawkas (Nordossetien/Russische Föderation), an der Vertreter Georgiens, Südossetiens, Rußlands, Nordossetiens und der Mission beteiligt sind, die Kontrollpunkte der Friedenstruppen von 26 auf 16 verringert werden. Diese und weitere Entscheidungen knüpften an ein bereits am 16. Mai 1996 unterzeichnetes Memorandum an. Die georgische und die südossetische Seite verpflichteten sich, ihre Bataillone in der Konfliktzone zu reduzieren und keine neuen militärischen Formationen aufzustellen. Südossetien sagte zu, seine Mannschaften verstärkt neu zu rekrutieren und dadurch alte Kämpfer aus der Zeit des bewaffneten Konflikts abzulösen. Man kam überein, die bis dahin von den Friedenstruppen wahrgenommene Polizeifunktion auf zivile Behörden zu übertragen. An Rußland wurde appelliert, bei der Finanzierung des ossetischen Bataillons zu helfen.

Sehr aktiv ist die Mission auch bei der Förderung praktischer Zusammenarbeit zwischen den Streitparteien. Dabei steht die von ihr angestrebte Rückkehr der aus dem Konfliktgebiet vertriebenen Flüchtlinge immer wieder im Mittelpunkt der Gespräche, so zuletzt bei der Kommissionssitzung am 13. Februar 1997. Ein dort verabschiedetes Dokument legt rechtliche und technische Regeln für eine Rückkehr fest, die freilich noch nicht begonnen hat. Mit der Rückführung der Flüchtlinge wird der Mission eine zusätzliche Kontrollfunktion zuwachsen. Inzwischen hat sie durch die Herbeiführung oder Durchführung humanitärer Hilfe anderer Träger, die auch der Versorgung der seit 1992 unter provisorischen Bedingungen hausenden Flüchtlingsfamilien dient, deren Not lindern helfen können. Humanitäre Aktionen, die beiden Seiten nützen, haben ebenso wie durch die Mission vermittelte Begegnungen Annäherung schaffen können.

² Vgl. Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission für Georgien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 179f.

Die Mission eskortiert offizielle Vertreter beider Seiten wie den georgischen Parlamentsvorsitzenden Shwania und den südossetischen Verteidigungsminister Sanakojew zu von ihr vermittelten Gesprächen in die jeweils andere Hauptstadt - ein Vorgang, der bis 1994 noch nicht vorstellbar war. Die Mission hat ferner eine Reihe von Treffen zwischen georgischen, südossetischen und zuletzt auch abchasischen Journalisten zustandegebracht. Erfolgreich waren auch ihre Bemühungen um internationale Wirtschaftshilfe (1997: neun Millionen ECU von der EU), die Georgien als Ganzem, einschließlich Südossetiens und Abchasiens, zugute kommen soll und damit die Zukunftschance andeutet, die für die drei Konfliktparteien in einer einvernehmlichen Beilegung liegt.

Der von der Mission betriebene "Wandel durch Annäherung" könnte die Voraussetzungen für eine politische Lösung des Südossetienkonflikts schaffen, für die ein Durchbruch noch aussteht. Ein im Sommer 1994 von der Mission unterbreiteter Vorschlag für den künftigen Status Südossetiens³ fand zwar grundsätzliche Unterstützung bei Präsident Eduard Schewardnadse und einer Mehrheit des politischen Spektrums in Tiflis, wurde jedoch in Südossetien zunächst einmal verworfen, da er die Rückkehr eines sich selbst verwaltenden Südossetiens in den georgischen Staatsverband vorsieht. Positiver Höhepunkt im Konfliktbewältigungsprozeß war die Unterzeichnung eines Memorandums über sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Parteien des georgisch-ossetischen Konflikts am 16. Mai 1996 im Moskauer Kreml im Beisein der Präsidenten Jelzin und Schewardnadse sowie der südossetischen Nummer eins Ludwig Tschibirow und des Schweizer Botschafters Bucher als Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, gefolgt von einem ersten bilateralen Treffen zwischen Schewardnadse und Tschibirow am 27. August 1996 in Wladikawkas. Der Ausgestaltung und Durchführung des Memorandums diente ein weiteres Moskauer Treffen am 4. und 5. März 1997 auf hoher Ebene. Dieses zeigte, daß die Seiten von einer politischen Einigung noch weit entfernt sind. Wichtigstes inhaltliches Ergebnis des Treffens ist der Satz, daß die Parteien in ihrem Streben nach einer Beilegung sich von der Charta der Vereinten Nationen, den Prinzipien der OSZE und den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts einschließlich der Grundsätze der staatlichen territorialen Integrität und des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung leiten lassen.

In der Tat wird die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen den beiden letztgenannten Grundsätzen das Ziel der weiteren Gespräche sein müssen. Dafür ist ein ständiger Verhandlungsprozeß zwischen den Konfliktparteien und mit den Vertretern Rußlands, Nordossetiens und der OSZE vereinbart worden. Ein Sekretariat für die Verhandlungen sollte bis 5. April

³ Vgl. Eiff, ebenda, S. 182-184.

1997 eingerichtet werden, ebenso Expertengruppen für Einzelthemen. Die Teilnahme von OSZE-Vertretern an beidem ist vorgesehen. Wer enttäuschend findet, daß das erste Treffen infolge des Moskauer Memorandums somit nur zu Aussagen zum weiteren Verfahren, jedoch noch nicht zu materiellen Lösungsansätzen geführt hat, muß sich vor Augen halten, daß noch 1994 jedenfalls in Südossetien, aber auch in Teilen der Tifliser Opposition angesichts frischer Erinnerungen an den bewaffneten Konflikt überhaupt keine Verhandlungsbereitschaft bestand. Gemeinsam mit der Reduzierung der militärischen Komponente auf beiden Seiten ist die Einigung auf die Regeln eines Verhandlungsprozesses im schwierigen georgischen Kontext an sich schon als wichtiger konfliktmindernder Schritt zu werten. Jedoch bleibt die Arbeit in Georgien eine echte Langzeitaufgabe.⁴

An den zur Zeit freilich auf der Stelle tretenden Verhandlungen unter VN-Vorsitz zum *Abchasienkonflikt* hat die OSZE teilgenommen. Jedoch lehnt die unverändert kompromißlose abchasische Führung eine aktivere Rolle der OSZE bei den Bemühungen um eine Beilegung nach wie vor ab. Missionsmitglieder setzen ihre Besuche in der Region fort. Mit einem Mitglied im Menschenrechtsbüro der Vereinten Nationen in Suchumi gemäß Vereinbarung zwischen den beiden Organisationen vom 29. April 1997 ist die Mission nun wenigstens für einen wichtigen Sachbereich permanent in Abchasien vertreten. Weiter besorgniserregend sind die fortgesetzten bewaffneten Zwischenfälle in der südlichen abchasischen Provinz Gali im Zusammenhang mit der unkontrollierten Rückkehr von dort vertriebener Georgier und deren Gefährdung durch Minenfelder.

Die Lage in *Georgien als Ganzem* hat seit der Einführung einer eigenen Währung, des Lari, am 2. Oktober und einer neuen Verfassung am 17. Oktober 1995 an Stabilität gewonnen. Die Mission organisierte die internationale Beobachtung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 5. und 19. November 1995, die zur Bestätigung Schewardnadse und einer Reduzierung der Parteienvielfalt im Parlament auf drei Parteien führten. Mit der Beobachtung der Menschenrechtslage, darunter von Fällen wie des aufgrund von eigenen militärischen Aktivitäten inhaftierten ehemaligen Verteidigungsministers Tengis Kitowani und des eines Attentats auf Schewardnadse beschuldigten ehemaligen Geheimdienstchefs Igor Giorgadse, erfüllt die Mission eine weitere wertvolle Aufgabe. Gemeinsam mit dem Warschauer OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte betreibt sie ferner Projekte zur Reform des georgischen Strafvollzugs. Durch ihre Vermittlung konnte der Salzburger Völker- und Verfassungsrechtler Michael Geistlinger, der auch die rechtliche Gestaltung

⁴ Vgl. Eiff, ebenda, S. 186.

einer politischen Lösung sondiert, den georgischen Gesetzesentwurf über ethnische Minderheiten einer kritischen Würdigung unterziehen.

Der Konflikt um Berg-Karabach

Die Bemühungen der Minsk-Gruppe (bestehend aus Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Rußland, Schweden, Schweiz, Türkei, USA und Belarus sowie Dänemark als diesjährigem OSZE-Vorsitz) um eine Lösung des Konflikts⁵ treten seit 1994 auf der Stelle. Zwar hält der zuletzt von den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans am 21. April 1996 bekräftigte Waffenstillstand, jedoch zeichnet sich nach einer Reihe von Runden der Gruppe in verschiedenen europäischen Hauptstädten seit Mitte 1995⁶ weiter keine politische Lösung ab. Infolgedessen ist auch die auf dem Budapester OSZE-Gipfel von 1994 für den Fall einer Lösung grundsätzlich beschlossene Aufstellung einer OSZE-Friedenstruppe⁷ bislang eine Option geblieben. Das bisherige Scheitern einer Einigung wurde durch eine Erklärung des Schweizer OSZE-Vorsitzes auf dem OSZE-Gipfel am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon sinnfällig gemacht, die bedauert, daß Armenien drei von allen anderen OSZE-Teilnehmerstaaten mitgetragenen Prinzipien zur Lösung des Konflikts nicht zustimmen konnte, nämlich Wahrung der territorialen Integrität Armeniens und Aserbaidschans, Übereinkunft über den rechtlichen Status von Berg-Karabach auf der Basis der Selbstbestimmung und eines höchstmöglichen Grades der Selbstverwaltung innerhalb Aserbaidschans sowie Gewährung von Sicherheitsgarantien für die gesamte Bevölkerung Berg-Karabachs. Seit Anfang 1997 versucht der neue russisch-französisch-amerikanische Ko-Vorsitz eine Reaktivierung des Prozesses. Zur Zeit arbeitet er einen Aktionskalender für das weitere Vorgehen aus. Eine erste Gesprächsrunde unter dem neuen Ko-Vorsitz fand vom 1. bis 4. April 1997 in Moskau statt.

Inzwischen hat sich die Lage im Krisengebiet verschlechtert; der Waffenstillstand wurde häufig gebrochen. Da sich für Berg-Karabach die Minsk-Gruppe um eine Lösung bemüht, unterhält die OSZE dort keine Langzeitmission. Den täglichen Kontakt zu den Parteien in der Konfliktregion halten statt dessen der Beauftragte des OSZE-Vorsitzes, gegenwärtig der polnische Diplomat Andrzej Kasprzyk. Kasprzyk wurde im März und April anläßlich der Überwachung des Waffenstillstands im Konfliktgebiet

⁵ Vgl. Helmut W. Ganser, Die Bemühungen der OSZE um eine Beilegung des Konfliktes um Berg-Karabach, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 2), S. 187-188.

⁶ Zu den Friedensbemühungen vorher Ganser, ebenda, S. 188-190.

⁷ Vgl. Ganser, ebenda, S. 190-191.

beschlossen. Der Amtierende OSZE-Vorsitzende, der dänische Außenminister Niels Helvig Petersen, ordnete deshalb vorübergehend die Unterbrechung der Überwachung an, bis die Parteien glaubhafte Garantien für die Sicherheit der Monitore geben könnten.

Republik Moldau

Stärker als in den Konflikten in Georgien und um Berg-Karabach deuten sich im Transnistrienkonflikt⁸ trotz gewisser Rückschläge⁹ Perspektiven für eine greifbare politische Lösung an. Die Mission,¹⁰ deren amerikanischer Leiter Michael Wygant Ende Juni 1996 durch seinen Landsmann Donald Johnson abgelöst wurde, hat zum politischen Lösungsprozeß Beiträge leisten, jedoch seit Mitte 1995 keinen Fortschritt zur Mitarbeit im militärischen Bereich erreichen können. Die Rolle der russischen und ukrainischen Vermittler ist im Vergleich zu derjenigen der Mission seit Sommer 1996 gewachsen.

Im *militärischen Bereich*¹¹ arbeitet die Mission seit 1994 unverändert in der trilateralen Gemeinsamen Kontrollkommission mit, an der seit Juni 1996 nun auch die Ukraine als Beobachter teilnimmt. Weiter bemühen sich die gewöhnlich zwei militärischen Missionsmitglieder, die Bataillone der Friedenstruppen, die gemeinsamen Kontrollposten und andere militärische Einrichtungen zu besuchen. Transnistrien verweigert ihnen jedoch nach wie vor Zugang zu "strategisch wichtigen Militärobjecten".

Hinsichtlich der Frage des Abzugs der *14. russischen Armee*¹² hat die Mission über ihre Kontakte zu den interessierten Seiten hinaus keinen Einfluß gewinnen können. Das 1994 unterzeichnete moldauisch-russische Truppenabzugsabkommen hat die russische Duma bis heute nicht ratifiziert, ungeachtet des Umstands, daß der Europarat dies zur Bedingung für den russischen Beitritt gemacht hatte. Das auf dem Budapester Gipfel der rus-

⁸ Zu Entstehung und Hintergrund des Konflikts Klemens Büscher, Möglichkeiten und Grenzen des OSZE-Konfliktmanagements in Moldova, in: Ethnos-Nation 1995, S. 72-74; Stefan Troebst, Internationale Vermittlungsbemühungen zwischen Moldova und der selbsternannten Transnistrischen Republik - Als KSZE-Diplomat beiderseits des Dnjestr, in: Berliner Osteuropa Info 5/1995, S. 18-22; Welberts, Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 2), S. 193-195.

⁹ Eine verhaltene Bewertung gibt Stefan Troebst, Kein Spektakulärer Erfolg - aber Spannungen reduziert. Die OSZE in der Republik Moldova, in: Wissenschaft und Frieden 1/1997, S. 23-27.

¹⁰ Zum Missionsmandat Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 74-76; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 195-197.

¹¹ Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 81-82; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 197-198.

¹² Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 81-82; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 198-199.

sischen Regierung unterbreitete Angebot, den Abzug durch die OSZE-Mission überwachen zu lassen, bleibt entsprechend ungenutzt. Immerhin wurde im November 1995 mit dem Transitabkommen zwischen Rußland und der Ukraine eine der notwendigen Voraussetzungen für den Truppentransport geschaffen. Rußland hat eine Halbierung der Truppenstärke bis Ende 1997 gegen (westliche) finanzielle Unterstützung in Aussicht gestellt, die bislang jedoch nicht angeboten worden ist. Inzwischen zieht es neue Rekruten für seine Friedenstruppen aus dem Personalbestand der 14. Armee. Mit der Frage des Truppenabzugs eng verbunden ist die Frage des Abbaus eines über fünfzig Jahre alten russischen Waffenlagers in Transnistrien. Russischen Angaben zufolge würde sein Abtransport 2.000 Güterzüge füllen, die das ukrainische Schienennetz auf fünf Jahre blockieren würden; seine Vernichtung vor Ort würde nach ebenfalls russischen Schätzungen 50 Millionen US-Dollar kosten. Die transnistrische Führung fordert eine teilweise Vernichtung im Stahlwerk Rybniza - eine Option, die angesichts bereits kursierender Gerüchte über heimliche Waffenverkäufe an die transnistrischen Streitkräfte mancherorts auf Skepsis stößt. Die Aussicht auf einen zügigen Abzug von Truppen und Waffen wird weiter getrübt durch Äußerungen russischer Regierungsvertreter, welche diese Frage mit der Entwicklung der russisch-moldauischen Beziehungen verknüpfen.¹³

Ein Missionsmitglied widmet sich unverändert den *Menschen- und Minderheitenrechten* auf beiden Dnjestr-Ufern. Hier ist leider insbesondere hervorzuheben, daß der Streit um die Zwangskyrrillisierung der moldauisch-(also rumänisch-)sprachigen Schulen in Transnistrien¹⁴ trotz der Anstrengungen der Mission und des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE sowie zuweilen versöhnlicher Äußerungen in Tiraspol nicht behoben ist. Die transnistrische Führung beharrt entgegen dem Elternwillen an einigen Schulen unverändert auf der Benutzung der kyrillischen Schrift als unverzichtbarem Charakteristikum der moldauischen Sprache. Weniger als Menschenrechtsfall denn als Politikum, dessen Bedeutung für den Friedensprozeß trotz ausstehender Lösung glücklicherweise in den Hintergrund gerückt ist, dürfte die andauernde Inhaftierung von auf Grund von Anschlügen gegen transnistrische Politiker verurteilten Mitgliedern der Ilascu-Gruppe zu sehen sein.¹⁵

Während die Mission in der "Diplomatie des runden Tisches" mit gesellschaftlichen Gruppen von beiden Dnjestr-Ufern weiter aktiv war,¹⁶ hat sie sich auf der Suche nach einer *politischen Konfliktlösung* im Vergleich zu

¹³ So etwa in der Moskauer Zeitung "Sewodnja" vom 12. April 1997.

¹⁴ Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 80; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 203.

¹⁵ Vgl. ebenda, S. 200-201.

¹⁶ Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 79-80.

den russischen Vermittlern seit Sommer 1996 von der treibenden zu einer begleitenden Kraft zurückentwickelt. Nach einer Reihe von Treffen zwischen dem neugewählten moldauischen Präsidenten Petr Lucinschi und der transnistrischen Nummer eins Igor Smirnow sowie einem Arbeitsbesuch des russischen Außenministers Primakow im April war die Unterzeichnung eines unter russischem Vorsitz ausgehandelten Memorandums über die Grundlagen für die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Republik Moldau und Transnistrien auf höchster Ebene am 8. Mai 1997 im Moskauer Kreml ein Meilenstein. Dieses sieht einen gegenseitigen Gewaltverzicht und eine einvernehmliche Ausarbeitung eines Status für Transnistrien sowie die Mitwirkung Transnistriens im Rahmen seiner Interessen an der Außenpolitik Kischinjows und eigene internationale Kontakte Transnistriens im wirtschaftlich-wissenschaftlich-kulturellen Bereich vor. Die Bemühungen Rußlands, der Ukraine und der OSZE um eine Normalisierung der Beziehungen zwischen den Streitparteien sollen fortgesetzt werden. Gegenseitige Garantien für die Durchführung einer Vereinbarung über diese Beziehungen sollen durch russische und ukrainische Garantien für eine Statusvereinbarung über Transnistrien ergänzt werden. Das Memorandum enthält eine Aufforderung an die OSZE, die Beachtung gegenseitiger Vereinbarungen zu überwachen, und einen Hinweis der Streitparteien auf die Unabdingbarkeit der Ausarbeitung eines Garantiemechanismus durch alle am Friedensprozeß Beteiligten (also auch die OSZE). Es bezieht sich auf die moldauisch-russische Vereinbarung über die Grundsätze einer friedlichen Regelung des bewaffneten Konfliktes in der transnistrischen Region der Republik Moldau von 1992 sowie die Möglichkeit eines Appells an die Garanten im Falle einer Verletzung einmal erreichter Vereinbarungen. Auf Drängen Kischinjows wurde diesen zehn Punkten ein elfter hinzugefügt, der dem möglichen Eindruck, es handele sich hier um einen Friedensprozeß zwischen zwei gleichgewichtigen Völkerrechtssubjekten, mit der Feststellung vorbeugt: "Die Seiten gestalten ihre Beziehungen im Rahmen eines gemeinsamen Staates in den Grenzen der Moldauischen SSR vom Januar 1990." In diesem Sinne zu verstehen ist auch eine Begleitende Gemeinsame Erklärung der Präsidenten Rußlands und der Ukraine sowie des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, die das Memorandum als im Einklang mit internationalen Normen bezeichnet, welche die Souveränität und territoriale Integrität der Republik Moldau anerkennen. Weiter werden dort beide Seiten aufgefordert, unverzüglich mit der Ausarbeitung einer "Endgültigen Beilegungsvereinbarung" zu beginnen.

Bis dato (Mitte August 1997) ist dazu noch kein Anfang gemacht. Auf der Sollseite muß vermerkt werden, daß die OSZE-Mission, die seinerzeit mit den in ihrem Bericht Nr. 13 vom 13. November 1993 enthaltenen Vor-

schlagen für einen besonderen Status Transnistriens innerhalb der Republik Moldau den Anstoß für die Statusdiskussion gegeben hatte,¹⁷ trotz ausdrücklicher Bitte von Vertretern beider Parteien anlässlich eines runden Tisches im Juli 1996 in Kiew bis heute keine Weiterentwicklung dieser Vorschläge unterbreitet hat. Hinderlich für ihre Vermittlerfunktion wirkt sich darüber hinaus das schwieriger gewordene Verhältnis zur transnistrischen Führung aus, die wegen inhaltlich wohl berechtigter, aber ungewöhnlicherweise öffentlich gemachter kritischer Äußerungen im März 1997 die Zusammenarbeit aufkündigte.¹⁸ Negativ zu Buche schlagen dürfte auch, daß die Mission nicht mehr mit ein bis zwei Mitgliedern regelmäßig in Tiraspol vertreten ist, sondern dort inzwischen nur noch ein mit Ortskräften besetztes Büro unterhält, das Ausflügen von Missionsmitgliedern aus Kischinow als logistische Basis dient. Jedoch wird ein fortentwickelter, mit beiden Seiten kontinuierlich abgestimmter Statusvorschlag von den Vermittlern kommen müssen, da jeder Vorschlag von seiten einer der beiden Parteien für die jeweils andere von vornherein inakzeptabel sein wird. Dabei hätte das durch die Unterzeichnung des Memorandums geschaffene Momentum genutzt werden können. Jüngste Äußerungen Smirnows deuten wieder auf eine Verhärtung der transnistrischen Haltung hin.¹⁹

Ukraine

Die OSZE-Mission in der Ukraine mit Hauptquartier in Kiew und einem Büro in Simferopol wurde 1994 mit dem Mandat eingesetzt, gemeinsam mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten bei der Schaffung einer Autonomielösung für die Halbinsel Krim innerhalb der Ukraine zu helfen. Die überwiegend russischsprachige Krim, die im Rahmen der Sowjetunion von der Russischen zur Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik transferiert wurde, strebte nach dem Zerfall der Sowjetunion 1991 in die Russische Föderation zurück. Der daraus erwachsende politische Konflikt mit Kiew konnte seither entschärft werden. Nach den Missionsleitern Kohlschütter und Lyshchinsky bemüht sich der Amerikaner Michael Wygant, der als

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 76; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 204-208.

¹⁸ Das frühere Missionsmitglied Büscher schrieb zwei Jahre vor diesem Vorfall nicht zu Unrecht, "daß die Position eines unabhängigen Vermittlers durch Schuldzuweisungen an die Konfliktparteien, insbesondere an die aktuellen Verhandlungspartner, ernsthaft gefährdet wird. Eine auf Vertrauensbildung und dem guten Willen beider Seiten basierende Konfliktmediation kann sich kein öffentliches Aufrechnen vergangener und gegenwärtiger Fehlleistungen aller Beteiligten leisten." Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 75.

¹⁹ Eine grundlegende Beschreibung der transnistrischen Position und Lage liefert Büscher, Die "Transnistrische Moldaurepublik" in der Sackgasse, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 26/1996.

stellvertretender Leiter der Georgien- und Leiter der Moldaumission bereits reiche OSZE-Erfahrung gesammelt hat, um eine endgültige Beilegung. Leiter des Simferopoler Büros ist zur Zeit der Berliner Professor Frank Ebers.

Die am 28. Juni 1996 vom ukrainischen Parlament verabschiedete Verfassung sieht eine Autonome Republik Krim vor, definiert jedoch deren Rechte enger, als vom Krimparlament gewünscht. Von einer eigenen Krimischen Verfassung ist - anders als in einer maßgebenden Entschließung des Obersten Rates der Krim vom 6. Juni 1996 - nicht die Rede. Unerfüllt bleibt die Forderung nach einer Kontrolle der natürlichen Ressourcen durch die Autonome Republik, einer Einsetzung des Russischen als zweiter Staatssprache in der gesamten Ukraine, nach einem Gesetzesinitiativrecht des Krimparlaments im Obersten Rat der Ukraine und nach einem ständigen Vertreter der Krim in Kiew. Statt dessen bestätigt sie die Stellung des Beauftragten des Präsidenten der Ukraine in der Autonomen Republik. Insgesamt bleiben zwanzig Artikel der Krimverfassung unbestätigt. Um diese Lücke zu füllen, arbeiten das ukrainische Justizministerium und der Kiewer Parlamentsausschuß gegenwärtig an Gesetzesentwürfen über den Ministerrat und den Obersten Rat der Krim, den Beauftragten des Präsidenten sowie lokale Selbstverwaltung in der Krim. Die Voraussage darf gewagt werden, daß dieser einseitige Lösungsansatz in Kiew im Krimparlament wenig Gegenliebe finden wird. Die Kiewer Entwürfe sehen dem Vernehmen nach ein bloßes Teilzeitparlament vor, das nur alle drei Monate zusammenträte und aufgelöst werden könnte, wenn es bestehende Verwaltungsstrukturen antasten wollte. Seine Kompetenzen würden zugunsten der Exekutive beschnitten. Deren Leiter wiederum unterstünde der ukrainischen Regierung, seine Minister müßte er in Abstimmung mit Kiew auswählen. Falls dieses Konzept verwirklicht wird, wird sich ungeachtet einer unleugbaren verfassungsrechtlichen und institutionellen Privilegierung am Ende die Praxis der Krimverwaltung möglicherweise nicht grundlegend von der simpler ukrainischer Verwaltungsgebiete unterscheiden.

Im politischen Alltag trägt die völlige Selbstblockierung des Krimparlaments und das zunehmende Zentralisierungsstreben Kiews angesichts eines ethnischen russischen Anteils an der Krimer Bevölkerung von 60 und einem russischen Sprachanteil von 80 Prozent ebensowenig zu dauerhafter politischer Stabilität bei wie von nationalistischen russischen Kräften ausgehende Aktivitäten auf der Halbinsel. Unerfüllt ist der Anspruch der von Stalin vertriebenen und inzwischen zurückgekehrten Krimtataren auf eine eigene Autonomie. Stabilisierend könnten sich hingegen die Ergebnisse des Besuchs von Präsident Jelzin Ende Mai 1997 in Kiew auswirken: Unterzeichnet wurden ein Freundschaftsvertrag sowie Vereinbarungen über den

Status von Sewastopol, die Aufteilung der sowjetischen Schwarzmeerflotte und die Stationierung des russischen Teils davon auf Leasing-Basis in Sewastopol, das damit als ukrainischer Hafen anerkannt wird. Das Vertragswerk bedarf der Ratifizierung durch die beiden Parlamente.

Das Mandat der Mission wurde im halbjährlichen Rhythmus bis zuletzt Ende Dezember 1997 verlängert. Die ukrainische Regierung hat einer Verlängerung wiederholt zugestimmt, obwohl sie den politischen Konflikt um die Zukunft der Krim für gelöst hält und der Mission einen Langzeitcharakter abspricht. Angesichts des fortbestehenden Regelungsbedarfs ist zu hoffen, daß sie der Mission auch weiterhin Gelegenheit gibt, ihre stabilisierende Arbeit fortzusetzen.

Tadschikistan

Die OSZE-Mission in Tadschikistan, seit April 1997 von Botschafter Dimitri Manjavidzc geleitet, wurde 1994 eingerichtet mit dem Mandat, den innertadschikischen Dialog zur Überwindung der fortdauernden bürgerkriegsähnlichen Zustände zu fördern, die Flüchtlingssituation zu überwachen und den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen zu unterstützen. Die OSZE ist damit Juniorpartner in einem arbeitsteiligen Verhältnis mit den Vereinten Nationen, die Friedenstruppen in Tadschikistan unterhalten (UNMOT), und deren Sondergesandter Gerdt-Dietrich Merrem sich gemeinsam mit den Vertretern Rußlands und des Irans um eine politische Lösung bemüht. Treffen zwischen Präsident Rachmonow und dem Oppositionsführer Nuri am 23. Dezember 1996 in Moskau, im Januar 1997 in Teheran, am 20./21. Februar 1997 in Maschhad und vom 16. bis 18. Mai in Bischkek brachten unter anderem Absprachen zur Verlängerung des Waffenstillstands zwischen den Bürgerkriegsparteien, zur Durchführung eines bereits vorher vereinbarten Gefangenenaustauschs, über ein Protokoll für Flüchtlingsfragen, zur Bildung und Struktur einer Kommission der nationalen Versöhnung und zur übergangsweisen Beteiligung der Opposition an Regierung und zentraler Wahlkommission. Ein am 27. Juni 1997 in Moskau unterzeichnetes Friedensabkommen sieht vor, daß die Opposition künftig an der Regierung des Landes zu 30 Prozent beteiligt wird. Die in dem Oppositionsbündnis vereinigten politischen Bewegungen, deren wichtigste Nuris Partei der islamischen Wiedergeburt ist, sollen künftig wieder legal ihre Tätigkeit aufnehmen können. Erneut wird die Bildung einer nationalen Versöhnungskommission vorgesehen.

Eine Beteiligung der OSZE-Mission an einer nationalen Versöhnungskommission ist offen. Ihre freilich sehr regen Bemühungen beschränken sich auf die Kontaktpflege mit Regierungs- und Oppositionsstellen auch in Form von

Seminaren und Gesprächsrunden. 1994 beriet die Mission die tadschikische Regierung bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung und setzte die Aufnahme demokratischer Grundprinzipien und Menschenrechtsklauseln durch. Im Herbst 1995 übernahm sie drei Büros des Hochkommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen im Süden Tadschikistans (Kurgan-Tube, Schachritus, Dusti). Da die OSZE keine Flüchtlingsbetreuung im engeren Sinne betreibt, befaßt sich die Mission gemäß Mandatserweiterung vom 6. Juli 1995 dort mit der Überwachung der Menschenrechte und der Flüchtlingsrückführung, die im Frühjahr 1997 begonnen hat. Ihr Vorschlag, wegen der sich verschlechternden Situation zwei weitere Stützpunkte in Garm und Tschudschand zu eröffnen, ist bisher nicht umgesetzt. Verantwortlich dafür ist in erster Linie die Verschleppung durch tadschikische Behörden, an deren Unterstützung es vor allem auf lokaler Ebene allgemein fehlt.

Eine gemischte Bilanz

Das von der OSZE geschaffene neue Instrument der Langzeitmissionen in Krisengebieten hat sich in den zurückliegenden zwei Jahren auf Grund unterschiedlicher Mandate, unterschiedlicher Bedingungen in den Einsatzgebieten und unterschiedlicher personeller Zusammensetzung unterschiedlich bewährt.²⁰ Nur zwei Langzeitmissionen, die in Georgien und in der Republik Moldau, sind zur Vermittlung im Hinblick auf eine politische Lösung mandatiert. Die *Georgienmission* als größte betreibt in einem besonders schwierigen, durch zwei gleichzeitige, noch ungelöste Konflikte gekennzeichneten Umfeld neben ihren zahlreichen anderen Aktivitäten beharrlich eine Politik der kleinen Schritte als Voraussetzung für inhaltliche Gespräche über eine politische Beilegung des Südossetienkonflikts. Die kleinere *Moldaumission* arbeitet demgegenüber im Rahmen eines auf Grund größerer Stabilität und geringerer ethnischer Gegensätze günstigeren Umfelds, zu dessen Verbesserung sie ursprünglich selbst beitragen konnte, dessen Möglichkeiten sie jedoch in letzter Zeit noch nicht ausgeschöpft hat. Die Missionen in der Ukraine und in Tadschikistan sowie der Beauftragte des OSZE-Vorsitzenden für Berg-Karabach haben demgegenüber kein Vermittlungsmandat. Für die erstgenannte Mission besteht namentlich die ukrainische Regierung darauf, daß sie lediglich beratende Funktion im Hinblick auf die Gestaltung einer Lösung des Verfassungskonflikts zwischen Kiew und der Krim habe. Jedoch besteht kein Zweifel, daß die

²⁰ Vgl. auch Stefan Troebst, Dicke Bretter, schwache Bohrer. Die Langzeitmissionen der OSZE, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Frieden machen, Frankfurt/Main 1997, S. 147-165.

Ukrainemission in dieser glücklicherweise nicht militärischen und somit günstigeren Gemengelage auf präventive Art eine ähnlich ausgleichende Funktion ausübt wie ihre Schwestern in der Republik Moldau und in Georgien. Ihre Schließung wäre verfrüht.

Demgegenüber haben die *Langzeitmission in Tadschikistan* und der *Beauftragte des Amtierenden OSZE-Vorsitzes für Berg-Karabach* lediglich flankierende Funktion, letzterer zugunsten der politisch tätigen Minsk-Gruppe, die erste im Hinblick auf die Friedenserhaltungs- und Vermittlungstätigkeit der Vereinten Nationen. Zu Tadschikistan bleibt anzumerken, daß die dortige Arbeitsteilung zwischen Vereinten Nationen und OSZE nicht dem Prinzip "OSZE zuerst"²¹ entspricht. Es fragt sich, ob eine noch so aktive Arbeit dort, die in ihrer Zielsetzung von vorneherein sehr begrenzt ist und deshalb zu keinem sichtbaren Erfolg führen kann, dem Ansehen der Organisation förderlich sein wird. Die flankierende Fleißarbeit dieser Mission wird oft nicht genügend wahrgenommen und ihre Bedeutung unterschätzt.

²¹ Vgl. Herbert Honsowitz, 'OSZE zuerst', in: Vereinte Nationen 2/1995, S. 49-54.

