

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg (Hrsg.) • OSZE-Jahrbuch

osze

1999

osze

5

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der  
Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.)

## OSZE-Jahrbuch 1999

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und  
Zusammenarbeit in Europa (OSZE)



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

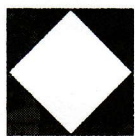
**OSZE**

5

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der  
Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.)

## OSZE-Jahrbuch 1999

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und  
Zusammenarbeit in Europa (OSZE)



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

**Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme**

**Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei der Deutschen Bibliothek erhältlich.**

**ISBN 3-7890-6451-3**

**1. Auflage 1999**

**© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.**



## Die Hoffnung nicht aufgeben

### *Die Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien*

#### *1995 bis 1997: der Konflikt, das Mandat und was wir erreicht haben*

Die Grundlagen für Tschetscheniens Streben nach Austritt aus der Russischen Föderation wurden in den Jahren 1991 und 1992 mit einer Reihe einseitiger Souveränitäts- und Unabhängigkeitserklärungen, deren Höhepunkt die Annahme der tschetschenischen Verfassung am 17. März 1992 war, geschaffen. Rußland sprach den Tschetschenen zwar das Recht zur Sezession ab, wandte jedoch (nach einer halbherzigen Demonstration von Stärke im November 1991) eine friedlich-abwartende Strategie an, zu der ein Abzug der Streitkräfte ebenso gehörte wie (letztendlich erfolglose) Verhandlungen mit dem separatistischen tschetschenischen Regime unter der Führung von Präsident Dschochar Dudajew. Der Konflikt nahm eine neue Entwicklung, als Rußland am 11. Dezember 1994 einen Militäreinsatz zur "Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung" in der Tschetschenischen Republik startete. In dem darauf folgenden Krieg, der bis zur Unterzeichnung des Abkommens von Chassawjurt am 31. August 1996 dauerte, verloren Zehntausende von Menschen ihr Leben. Die enormen Sachschäden hatten eine katastrophale soziale und wirtschaftliche Lage zur Folge, zu der noch die verzweifelte Situation einer großen Zahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen hinzukam.

Vor dem Hintergrund der Kriegshandlungen wurde auf der 16. Sitzung des Ständigen Rates der OSZE am 11. April 1995 der Beschluß gefaßt, eine OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien einzurichten. Auf derselben Sitzung wurde die Unterstützungsgruppe auch mit ihrem Mandat ausgestattet, das die folgenden (im Einvernehmen mit den russischen föderativen und örtlichen Behörden sowie in voller Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften der Russischen Föderation wahrzunehmenden) Aufgaben enthält:

- Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Feststellung des Tatbestands im Falle von Verstößen; Mitwirkung an der Weiterentwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse, einschließlich der Wiedereinsetzung der örtlichen Behörden; Hilfestellung bei der Ausarbeitung möglicher neuer verfassungsrechtlicher Vereinbarungen und bei der Abhaltung und Überwachung von Wahlen;
- Erleichterung bei der Erbringung humanitärer Hilfe in der Region durch internationale und nichtstaatliche Organisationen für die Opfer der Krise, gleichgültig, wo sich diese befinden;



- Unterstützung der Behörden der Russischen Föderation und internationaler Organisationen bei der möglichst raschen Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihre Heimstätten in der Krisenregion;
- Förderung der friedlichen Regelung der Krise und der Stabilisierung der Lage in der tschetschenischen Republik im Einklang mit dem Prinzip der territorialen Integrität der Russischen Föderation und in Übereinstimmung mit den OSZE-Prinzipien;
- gegebenenfalls Fortsetzung des Dialogs und der Verhandlungen durch die Teilnahme an "Gesprächen am runden Tisch" im Hinblick auf die Herbeiführung einer Feuereinstellung und die Beseitigung der Spannungsursachen;
- Unterstützung bei der Schaffung von Mechanismen, die die Rechtsstaatlichkeit, die öffentliche Sicherheit sowie Recht und Ordnung gewährleisten.<sup>1</sup>

Die Unterstützungsgruppe nahm ihre Arbeit in Grosny am 26. April 1995 auf. Obwohl mehrere der anderen Aufgaben, die das umfangreiche Mandat der Unterstützungsgruppe enthielt, ebenfalls wichtig und dringend waren, machten die *Vermittlungsbemühungen* der Gruppe angesichts des unmittelbaren bewaffneten Konflikts den weitaus größten Teil ihrer Tätigkeit in den folgenden anderthalb Jahren aus. So wurde am 31. Juli 1995 ein umfassendes Waffenstillstandsabkommen unter der Ägide der Unterstützungsgruppe abgeschlossen. Obwohl es nicht eingehalten wurde, war das Abkommen doch beispielgebend für die weiteren Verhandlungen, in denen die Unterstützungsgruppe eine aktive Rolle als Vermittler übernahm. Die unermüdliche Reisediplomatie des damaligen Leiters der Gruppe, Botschafter Tim Guldemann, ebnete Gesprächen den Weg, die zur Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens am 27. Mai 1996 (das ebenfalls bald wieder gebrochen wurde) führten, und trug dazu bei, die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen, aus denen das Abkommen von Chassawjurt vom 31. August 1996 hervorging, mit dem der bewaffnete Konflikt beendet wurde. Im Abkommen von Chassawjurt wurde nicht nur ein (anhaltender) Waffenstillstand vereinbart; es sah vielmehr auch den vollständigen Abzug aller Truppen vor und legte fest, daß bis zum 31. Dezember 2001 ein Abkommen über die Grundsätze der beiderseitigen Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Tschetschenischen Republik auszuarbeiten ist. Entsprechend den Bedingungen des Abkommens fanden am 27. Januar 1997 - unter der Ägide der OSZE-Unterstützungsgruppe (und eigentlich auch von ihr organisierte) - Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt.<sup>2</sup>

---

1 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, 16. Plenarsitzung des Rates, PC-Journal Nr. 16, 11. April 1995, S. 2-3.

2 Eine detaillierte Beschreibung und Analyse der Vermittlertätigkeit der Unterstützungsgruppe findet sich in: Tim Guldemann, Die Tauben gegen die Falken unterstützen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 133-142.

*... zur Gänze erfüllt*

Die Unterstutzungsgruppe hatte also bis März 1997 Wesentliches erreicht, was auch deutlich sichtbar war. In diesem Stadium, da der bewaffnete Konflikt beendet worden war und Wahlen stattgefunden hatten, scheint die Grundhaltung der beteiligten Parteien (also der russischen föderativen und der tschetschenischen regionalen Behörden) darin bestanden zu haben, daß sie die wichtigsten - und dringendsten - Aufgaben der Unterstutzungsgruppe, so wie sie in ihrem Mandat festgehalten waren, als erfolgreich und endgültig erfüllt ansahen. Diese Ansicht fand explizit ihren Niederschlag in einer Erklärung der Russischen Föderation an den Ständigen Rat der OSZE anlässlich einer Plenarsitzung am 13. März 1997:

"Angesichts der völlig neuen Situation, die sich in bezug auf die Regelung in der Tschetschenischen Republik (Russische Föderation) ergeben hat, möchte die russische Seite noch einmal auf den Umstand aufmerksam machen, daß der Teil des Mandats der OSZE-Unterstutzungsgruppe, der in Zusammenhang mit Vermittlungsbemühungen um die Beilegung des bewaffneten Konflikts und der Hinführung zu Verhandlungen steht, zur Gänze erfüllt ist.

Der zwischen den föderativen Behörden und der neuen Führung Tschecheniens als Teil der Russischen Föderation begonnene Dialog findet folgerichtig direkt statt und schließt jegliche Vermittlung durch die OSZE-Vertreter aus.

Wir nehmen an, daß sich die Unterstutzungsgruppe in ihrer Tätigkeit nun auf andere Aspekte ihres Mandats konzentrieren wird, insbesondere auf die Aspekte, die wesentliche Bereiche der OSZE-Aktivitäten betreffen: die Überwachung der Menschenrechtssituation; Hilfestellung beim Aufbau demokratischer Institutionen und bei der Gewährleistung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen; und die Koordination der Bemühungen um die Bereitstellung humanitärer Hilfe.

Die russische Seite bekräftigt ihre Bereitschaft, in diesen Fragen mit der Unterstutzungsgruppe konstruktiv zusammenzuarbeiten."<sup>3</sup>

Obwohl der grundlegende Text des Mandats der Unterstutzungsgruppe unverändert erhalten blieb (die letzte Aktualisierung stammt vom 19. Dezember 1997), waren die darin enthaltenen Aufgaben von nun an in ihrem Umfang effektiv und wesentlich eingeschränkt.

In der ersten Hälfte des Jahres 1997 war die Unterstutzungsgruppe noch eine Zeitlang an den Gesprächen zwischen Vertretern der Föderation und der Tschetschenischen Republik beteiligt, die die Unterzeichnung eines detaillierten Abkommens über Wirtschaftsfragen und friedliche Beziehungen zum

---

3 OSZE, Ständiger Rat, 105. Plenarsitzung des Rates, PC-Journal Nr. 105, 13. März 1997, Anhang 3, Punkt 7(d) der Tagesordnung.



Ziel hatten. Zwei Übereinkünfte - ein Vertrag über Frieden und die Prinzipien der beiderseitigen Beziehungen sowie ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit - wurden am 12. Mai 1997 in Moskau unterzeichnet. Um zu einer Lösung für das Erdölproblem in der gesamten Region, einschließlich der Fragen des Transits durch tschetschenisches Gebiet und der Schulden gegenüber der tschetschenischen staatlichen Ölgesellschaft sowie des Wiederaufbaus des tschetschenischen Öl- und Chemiekomplexes, zu gelangen, wurden langwierige Verhandlungen in die Wege geleitet. Am 12. Juli sowie am 9. September 1997 kam es zur Unterzeichnung zweier Abkommen. Im großen und ganzen erwiesen sich die zahlreichen politischen und wirtschaftlichen Abkommen jedoch als sehr fragil und bewirkten mit Blick auf ihre praktische Umsetzung nicht viel. Die Tschetschenien-Krise blieb ungelöst. Gespräche über den politischen Status Tschetscheniens, wie sie im Abkommen von Chassawjurt vorgesehen waren, wurden zwar bei verschiedenen Gelegenheiten aufgenommen, aber schließlich eingestellt, da keinerlei Fortschritt bei der Überwindung des größten grundsätzlichen Hindernisses, nämlich Tschetscheniens Beharren auf vollständiger Unabhängigkeit, erzielt werden konnte. Gleichzeitig wurde es infolge der schwierigen - und sich zunehmend verschlechternden - internen Lage in Tschetschenien immer problematischer, irgendwelche wesentlichen Schritte in Richtung auf eine politische sowie eine wirtschaftliche Lösung zu machen.

So scheint es im nachhinein so, daß der Dialog zwischen den föderativen und den tschetschenischen Behörden, der die Vermittlerrolle der Unterstützungsgruppe überflüssig machen sollte, schon bald den Schwung verlieren sollte.

#### *Aufgaben, die es noch zu erfüllen gilt*

Seit Mitte 1997 hat sich der Schwerpunkt der Arbeit der Unterstützungsgruppe sichtbar von der Vermittlung auf Maßnahmen zur Normalisierung der Lage nach dem Konflikt und andere Punkte ihres Mandats verlagert. Neben der russischen Erklärung vom 13. März 1997 brachten auch andere Entwicklungen - insbesondere die am 12. Mai unterzeichneten Übereinkünfte - notwendigerweise eine gewisse Umorientierung der weiteren Aktivitäten der Unterstützungsgruppe mit sich. Dies wurde auch vom damaligen Leiter der Gruppe, Botschafter Rudolf Torning-Petersen, öffentlich bestätigt, der in einem Interview mit der Nachrichtenagentur *Interfax* hervorhob, daß die Situation, die nach den zwischen Moskau und Grosny erzielten Abkommen eingetreten war, auch Auswirkungen auf die Prioritäten der Tätigkeit der Unterstützungsgruppe haben würde. Er fügte hinzu, daß es nun in erster Linie darum ginge, humanitäre und praktische Hilfe beim friedlichen Wiederaufbau der Republik zu leisten. Trotz der erheblichen Einschränkung der Funktion der Unterstützungsgruppe ergaben sich aus den noch in Kraft befindlichen Passagen des Mandats beachtliche Aufgaben, die es noch in Angriff zu neh-

men galt. Die russische Erklärung vom 13. März identifizierte insbesondere drei Gebiete von vorrangiger Bedeutung:

- die Überwachung der Menschenrechtssituation,
- Hilfestellung beim Aufbau demokratischer Institutionen und bei der Gewährleistung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie
- die Koordination der Bemühungen um die Bereitstellung humanitärer Hilfe.

Zusätzlich blieb noch die Aufgabe, die Schaffung von Mechanismen, die Rechtsstaatlichkeit, öffentliche Sicherheit sowie Recht und Ordnung gewährleisten, zu unterstützen.

Darüber hinaus war und blieb eine Reihe von Problemen bei der Normalisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit besonders entscheidend, darunter die Minenräumung und die Lösung ökologischer Probleme, vor allem im Hinblick auf Wasser- und Abwasserbehandlung. Von 1997 bis 1999 widmete die Unterstützungsgruppe zahlreiche ihrer Aktivitäten diesen und einer Reihe anderer praktischer Probleme, die sich generell bei der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt ergeben.

Ohne ins Detail gehen zu wollen, sollte aber doch zumindest erwähnt werden - und das ist eigentlich eine Untertreibung -, daß das Mandat der Gruppe immer noch umfangreich und flexibel genug ist und auch offensichtlich einem noch immer vorhandenen echten und dringenden Bedarf entspricht, so daß es wohl kaum nötig ist, neue Aufgaben zu erfinden, um die fortgesetzte Existenz der Unterstützungsgruppe zu rechtfertigen. Der Abzug anderer internationaler Gremien, infolge dessen die OSZE als einzige internationale Organisation mit einer Vertretung in Tschetschenien verblieben ist, scheint ihre anhaltenden Präsenz vielmehr noch um eine weitere wichtige Dimension zu ergänzen.

Gleichzeitig kommt man nicht umhin, festzustellen, daß die Entwicklungen in Tschetschenien in den Jahren 1997 bis 1999 es der Unterstützungsgruppe in praktischer Hinsicht zunehmend schwerer gemacht haben, ihren Aufgaben nachzukommen.

#### *Die Verschlechterung der Sicherheitslage - die Evakuierung<sup>4</sup>*

Seit 1997 bestimmte die *Sicherheitslage* zunehmend die Bedingungen für die Arbeit der Unterstützungsgruppe. Tschetschenien ist seit Jahren ein extrem gefährliches Gebiet, insbesondere für Ausländer, die nicht durch die Be-

---

4 Zwar ist die Unterstützungsgruppe unter den gegenwärtigen Bedingungen der Evakuierung hinsichtlich der meisten ihrer Aufgaben in vollem Umfang arbeitsfähig, doch mußte sie einen erheblichen Teil ihres Archivs aus der Zeit bis Mitte 1998 in Grosny zurücklassen. Aus diesem Grunde stehen einschlägige Quellen, die für die Anfertigung des vorliegenden Beitrags sehr hilfreich gewesen wären, leider nicht zur Verfügung.



schränkungen geschützt sind, die soziale Traditionen, zu denen das Klan-System und dessen Blutrache-Kodex gehören, Tschetschenen auferlegen. Zusätzlich zu verbrecherischen Geiselnahmen besteht ständig die Gefahr politisch motivierter Attentate, wie z.B. der Mord an sechs ausländischen Mitarbeitern des IKRK im Dezember 1996 in Nowoje Atagi und die Entführung dreier britischer Staatsbürger und eines Neuseeländers, deren abgetrennte Köpfe man am 8. Dezember 1998 fand. Im Laufe des Jahres 1998 verschlechterte sich die Sicherheitslage in Tschetschenien in einem Ausmaß, das es für die Unterstützungsgruppe zunehmend schwerer machte, ihre Aufgaben auf sinnvolle Art und Weise wahrzunehmen und gleichzeitig akzeptable Sicherheitsstandards für ihr eigenes Personal einzuhalten. Die bisherigen Entwicklungen im Jahr 1999 haben die Situation nur verschlimmert. Vor dem Hintergrund sich immer weiter verschlechternder sozialer und wirtschaftlicher Bedingungen haben Kriminalität und Unzufriedenheit endemische Ausmaße angenommen. Die politische Unzufriedenheit geht einher mit religiösem Fanatismus, organisierter Kriminalität und einem allgemeinen Zusammenbruch von Recht und Gesetz, der sich in immer häufigeren Ausbrüchen von Gewalt, Mordanschlägen und anderen Terrorakten manifestiert. Insbesondere Geiselnahmen und Entführungen zur Lösegelderpressung sind sprunghaft angestiegen und zu einem allgegenwärtigen Übel nicht nur in Tschetschenien selbst geworden, sondern haben auch die Grenzen zu den benachbarten Regionen überschritten. Offizielle (russische und tschetschenische) Quellen gaben im Mai 1999 die Zahl der entführten Personen mit rund 600 Nichttschetschenen und einer entsprechenden oder sogar höheren Anzahl von Tschetschenen an. Die Geiseln werden unter erbärmlichen Bedingungen festgehalten, vielfach als Arbeitssklaven ausgebeutet und häufig zwischen kriminellen Gruppen (zu denen auch scheinpolitische Organisationen und deren bewaffnete Verbände gehören) als einträgliche Ware gehandelt. Ausländer, insbesondere Vertreter von Organisationen, von denen man glaubt, daß sie riesige Lösegeldsummen aufbringen können, sind zum bevorzugten Ziel von Kidnappern geworden. Daher haben praktisch alle internationalen Organisationen die Region verlassen und ihre Tätigkeit eingestellt oder bestenfalls ihren örtlichen Unterorganisationen oder Partnern zur Weiterführung übergeben. So wurde die OSZE-Unterstützungsgruppe - die als einzige internationale Vertretung in Tschetschenien verblieben war - nach und nach zu einem immer verwundbareren und wahrscheinlicheren Ziel einer möglichen Attacke feindlich gesonnener Kräfte.

Trotz umfangreicher Sicherheitsmaßnahmen war die Unterstützungsgruppe im Laufe des Jahres 1998 viermal gezwungen, ihre ausländischen Mitarbeiter vorübergehend aus Grosny nach Moskau zu evakuieren. Die letzte dieser Evakuierungen fand am 16. Dezember 1998 statt. Anders als bei den vorhergehenden Malen, die nie länger als drei Wochen dauerten, wurde diese letzte Evakuierung in der Folgezeit - auf Beschluß des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE - angesichts der sich verschlechternden Sicherheitslage mehrfach



verlängert. Um die Kontinuität und Regelmäßigkeit der Arbeit der Unterstützungsgruppe vor Ort sicherzustellen, unternahmen Mitglieder der Unterstützungsgruppe von Januar bis März 1999 drei Arbeitsbesuche in Grosny.

Die Ereignisse Anfang März 1999 - insbesondere die Entführung des Repräsentanten des russischen Innenministeriums, General Gennadi Schpigun, und der darauf folgende Abzug aller verbliebenen Vertretungen der Russischen Föderation aus Tschetschenien - lieferten den Beweis für die weitere gravierende Verschlechterung der gesamten Sicherheitslage. (Spätere Entwicklungen haben diesen ungünstigen Trend nur bestätigt und das Innenministerium der Russischen Föderation Ende Mai dazu veranlaßt, eine allgemeine Warnung an alle sich im Nordkaukasus aufhaltenden oder dorthin reisenden Nichtkaukasier abzugeben, da niemand in der Lage sei, irgend jemandes Schutz vor Entführungen zu gewährleisten.)

Wie auf der Sitzung des Ständigen Rates der OSZE am 11. März 1999 angekündigt, wurde die Evakuierung - die dennoch nur als vorübergehende Maßnahme gilt - dahingehend verschärft, daß weitere Reisen von Mitarbeitern der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien ausgeschlossen wurden. Die Unterstützungsgruppe arbeitet daher seitdem von Moskau aus weiter, wo in den Räumlichkeiten der norwegischen Botschaft provisorische Büros eingerichtet wurden. Man hat sich darauf verständigt, daß die Unterstützungsgruppe dann nach Grosny zurückkehrt, wenn der Amtierende Vorsitzende davon überzeugt ist, daß sich die Sicherheitslage entscheidend verbessert hat. Diese Voraussetzung ist leider bislang (August 1999) noch nicht eingetreten. Von ihrem Moskauer Büro aus beobachtet die Unterstützungsgruppe in der Zwischenzeit die politische Situation und die Sicherheitslage in Tschetschenien und lenkt gleichzeitig die praktischen Tätigkeiten der einheimischen Mitarbeiter des Büros der Unterstützungsgruppe in Grosny, das voll funktionsfähig und mit kompletter Infrastruktur erhalten geblieben ist.

Die Räume des Hauptquartiers der Unterstützungsgruppe in Grosny sind durch Personal, Ausrüstung und ein Sicherheitssystem gut geschützt, was der Unterstützungsgruppe zunächst noch gestattet hatte, ihre eigene Sicherheitslage als kontrollierbar anzusehen. Die Wende der Ereignisse zum Schlechteren seit Ende 1998 sowie die langfristigen Auswirkungen der verlängerten Evakuierung, die aufgrund dieser Ereignisse notwendig war, scheinen ein vorsichtiges Vorgehen zu erfordern. Die Unterstützungsgruppe, die die Entwicklungen kontinuierlich und so genau wie möglich verfolgt, hatte dem Amtierenden Vorsitzenden bis August 1999 noch nicht von einer derartigen Verbesserung der Sicherheitslage berichten können, die den ausländischen Mitarbeitern die Rückkehr nach Grosny erlaubt hätte.



Parallel oder spiegelbildlich zu den negativen Entwicklungen im Sicherheitsbereich verlief auch die Entwicklung im Hinblick auf die politische Gesamtsituation entsprechend negativ.

Während der Zusammenbruch der normalen Verwaltungsstrukturen, die eine funktionierende, zivilisierte Gesellschaft charakterisieren, kontinuierlich zu sein scheint, verläuft der Machtkampf zwischen Präsident Aslan Maschadow und den gut bewaffneten und unkontrollierbaren Oppositionsgruppen (denen auch ehemalige sogenannte "Feldkommandeure" und deren Verbündete, einschließlich militanter islamischer Extremisten, angehören), die seinen Rücktritt fordern, sprunghaft von einer Krise zur anderen. In dem Bemühen, die politische Initiative wieder in die Hand zu bekommen und gleichzeitig seinen Gegnern zuvorzukommen und sie dadurch, daß er ihre Forderungen zu seiner eigenen Politik macht, zu neutralisieren, verkündete Präsident Maschadow am 3. Februar 1999 die "vollständige Implementierung der Scharia in Tschetschenien". Dieser Beschluß, der für viele Beobachter überraschend kam, spiegelt wahrscheinlich nicht nur die sichtbar geschwächte Position des Präsidenten wider, sondern auch sein ehrliches Engagement für friedliche Lösungen und - um jeden Preis - zur Vermeidung des weiteren für beide Seiten zerstörerischen Aderlasses oder eines ausgewachsenen Bürgerkrieges. Maschadows Scharia-Initiative rief gemischte Reaktionen hervor: Das Parlament protestierte gegen die Initiative als gegen die Verfassung gerichtet, während die außerparlamentarische Opposition ihr widerwillig zustimmte, gleichzeitig jedoch den Schritt des Präsidenten durch die Einsetzung eines eigenen Rates ("Schura"), der den Feldkommandeur Schamil Bassajew zum "Emir" wählte und von Maschadow den Rücktritt forderte, zu kontern versuchte. Andere reagierten verwirrt oder skeptisch. In Gesprächen mit der Unterstützungsgruppe bezeichnete der Obermufti von Tschetschenien, Achmat-Hadschi Kadyrow, normalerweise ein unerschütterlicher Anhänger Maschadows, den Schritt als verfrüht, kontraproduktiv und taktisch unklug. Wieder andere sahen in der Einführung der Scharia die einzig mögliche Lösung zur Errichtung eines Minimums an Recht und Ordnung und zur Bekämpfung des überall herrschenden Banditenunwesens und räumten ein, daß "die Herrschaft der Scharia besser ist als gar keine". Kurzfristig mag die Taktik des Präsidenten ihm eine Atempause verschafft und dabei geholfen haben, einen Staatsstreich oder eine größere gewaltsame Konfrontation abzuwenden. Aus praktischer Sicht scheint die Einführung der Scharia eher auf die Abschaffung der säkularen Verfassung und die Auflösung des Parlaments sowie darauf hinzudeuten, daß die Herrschaft des islamischen Rechts - der Scharia - auf alle Bereiche des sozialen und politischen Lebens ausgedehnt werden soll. Der Präsident setzte einen besonderen Ausschuß ein, der eine neue islamische Verfassung ausarbeiten sollte, eine Aufgabe, die am 7. Mai 1999 abgeschlossen wurde. Wie der Entwurf schließlich angenommen werden soll, ist noch un-



stritten. Der Präsident bevorzugt offenbar ein verfassungskonformes Vorgehen in Form eines vom Parlament gebilligten Referendums. Wie die Scharia grundsätzlich implementiert werden soll, ist noch nicht geklärt. Der Verfassungsentwurf spiegelt - wie vorauszusehen war - die Absicht wider, die tschetschenische Gesellschaft vollständig zu islamisieren. Dazu gehört auch eine Bestimmung, daß nur Muslime an Wahlen teilnehmen oder in ein höheres Amt gewählt werden dürfen.

Die Entführung General Schpiguns und die immer häufigeren terroristischen Gewaltakte und Entführungen - die auch auf angrenzende Regionen übergreifen - haben zu Spannungen zwischen Moskau und Grosny geführt und Moskau zu scharfen Gegenmaßnahmen, zur Schließung der Eisenbahn- und Flugverbindungen sowie zu einer verstärkten Sicherung der Verwaltungsgrenze veranlaßt. Aus Moskauer Sicht haben die tschetschenischen Behörden die Kontrolle über die politische und wirtschaftliche Situation sowie über die Sicherheitslage in der Republik fast vollständig verloren.

Gleichzeitig scheinen die negativen Entwicklungen in Moskau (und anscheinend auch in Grosny) zunehmend das Gefühl hervorgerufen zu haben, daß die Wiederaufnahme und die Intensivierung der Verhandlungen zwischen den föderativen und den tschetschenischen Behörden dringend erforderlich seien. Vor allem im zweiten Quartal des Jahres 1999 veröffentlichten beide Seiten eine große Anzahl offizieller Erklärungen über die Notwendigkeit eines "Gipfeltreffens" zwischen den Präsidenten Jelzin und Maschadow. Auch wenn die grundsätzlichen politischen Meinungsverschiedenheiten über den zukünftigen verfassungsmäßigen Status der Republik wahrscheinlich nicht ausgeräumt werden können, bestünde das Ziel eines solchen Gipfels vermutlich zunächst einmal darin, die wichtigsten Modalitäten für die aktive Zusammenarbeit bei der Bewältigung der dringendsten Probleme festzulegen, d.h. bei der Beendigung des Banditenunwesens, des Terrorismus und der Entführungen ebenso wie bei der Einleitung von Schritten zum Wiederaufbau der tschetschenischen Wirtschaft, einschließlich der Umsetzung des schon früher vereinbarten Programms für den wirtschaftlichen Wiederaufbau. In längerfristiger Perspektive könnte ein solcher Gipfel ein erster Schritt in Richtung auf die Wiederaufnahme der ausgesetzten Verhandlungen zur Implementierung des Abkommens von Chassawjurt vom 31. August 1996 sein. Betrachtet man die Welle terroristischer Akte im Frühjahr und Frühsommer des Jahres 1999 in diesem Zusammenhang, so scheint es wahrscheinlich, daß sie dreierlei zum Ziel hatte: die Destabilisierung des Regimes von Präsident Maschadow, den Bruch der Beziehungen zwischen Moskau und Grosny sowie das Scheitern des geplanten Treffens zwischen den Präsidenten Jelzin und Maschadow.

Seit Beginn des Jahres 1999 hat die tschetschenische Seite wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß es wünschenswert sei, eine dritte Partei - vorzugsweise die OSZE - zu den Verhandlungen bei deren Wiederaufnahme hinzuzuziehen. In einer Reihe von Gesprächen mit russischen Vertretern bekräftigte



die Unterstutzungsgruppe stets ihre Bereitschaft, im Rahmen ihres Mandats und für den Fall, daß die Parteien es wünschen, an den Verhandlungen teilzunehmen. In Moskau hält sich die herrschende Ansicht nach wie vor an die restriktive Linie der Erklärung der Russischen Föderation vom 13. März 1997, die besagt, daß der Teil des Mandats der OSZE-Unterstutzungsgruppe, der in Zusammenhang mit Vermittlungsbemühungen steht, zur Gänze erfüllt sei und daß es bei der Wiederaufnahme des russisch-tschetschenischen Dialogs nicht vorgesehen sei, eine Drittpartei hinzuzuziehen. In ihren Gesprächen mit der Unterstutzungsgruppe deuteten mehrere Sprecher der Föderation, darunter der damalige (24. März 1999) Innenminister Sergej Stepaschin, allerdings an, daß eine Beteiligung seitens der Unterstutzungsgruppe in irgendeiner Form - beispielsweise in beobachtender oder beratender Funktion - hilfreich sein könnte.

Eine Grundvoraussetzung für die etwaige Wiederbelebung des russisch-tschetschenischen Verhandlungsprozesses scheint jedoch zu sein, daß wie geplant ein "Gipfeltreffen" zwischen den Präsidenten Jelzin und Maschadow stattfindet. Trotz anhaltender Versicherungen beider Seiten, daß der Gipfel stattfinden werde, zogen sich die Vorbereitungen den Sommer über hin. In diesem Zusammenhang wirkten sich die wiederholten Regierungswechsel in Moskau wahrscheinlich störend aus. Ganz sicher störend wirkten die ständig zunehmenden Zwischenfälle in Form bewaffneter Zusammenstöße an der tschetschenischen Verwaltungsgrenze und in den Nachbarregionen. Sie gipfelten in umfangreicheren Kriegshandlungen infolge des Eindringens (7. August 1999) von in Tschetschenien ausgebildeten bewaffneten Gruppen unter Führung der berüchtigten Kriegsherren Schamil Bassajew und Al-Chattab nach Dagestan.

#### *Die soziale und wirtschaftliche Situation*

Will man die Sicherheitslage, die innenpolitischen Entwicklungen und die Entwicklungen in den russisch-tschetschenischen Beziehungen richtig begreifen, darf man sie nicht isoliert von der sozio-ökonomischen Situation betrachten. In Tschetschenien gibt es nur wenige - wenn überhaupt - Anzeichen für eine Erholung von der fast völligen Zerstörung durch den Krieg in den Jahren 1994 bis 1996. Föderative und lokale Behörden sind sich darin einig, daß der Wiederaufbau der tschetschenischen Wirtschaft - dazu gehört der Wiederaufbau von Gebäuden, Infrastruktur und Produktionsstätten - für beide Vorrang hat; bis jetzt wurde aber nur sehr wenig erreicht. In den letzten drei Jahren flossen (abgesehen von den wiederaufgenommenen Rentenzahlungen) kaum Gelder aus dem Föderationshaushalt nach Tschetschenien, wie es in den zahlreichen Abkommen über den wirtschaftlichen Wiederaufbau vereinbart worden war. Die Situation ist gekennzeichnet durch Massenarbeitslosigkeit, fehlende ausländische Investitionen und einen allgemeinen wirt-



schaftlichen Niedergang. Weite Teile der Bevölkerung können ihre elementarsten Bedürfnisse nicht befriedigen wie z.B. den Zugang zu Nahrung und Unterkunft, sauberem Wasser, Heizung und einfachsten Medikamenten. Das Schulsystem ist zusammengebrochen - mit heute schon sichtbaren katastrophalen Auswirkungen auf den Bildungsstand der Generation, die jetzt erwachsen wird. Der Umfang elementarer sozialer Leistungen und die Möglichkeiten, sie zu erhalten, reichen nicht aus, um die sich verschlechternden sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zu mildern. Massenemigration hat zu einem signifikanten Rückgang der Bevölkerung geführt und diejenigen mit den spärlichsten Mitteln zurückgelassen, die immer anfälliger dafür werden, in die Kriminalität abzurutschen oder der Verlockung zu erliegen, ihren Lebensunterhalt durch den Anschluß an eine der unterschiedlichen bewaffneten Oppositionsgruppen, einschließlich militanter islamischer Extremisten, zu verdienen. Es muß nicht besonders betont werden, daß diese verzweifelte Lage die ohnehin explosive politische Situation weiter verschärft. Jegliche Hoffnung auf Besserung scheint von den Aussichten der föderativen und der tschetschenischen Behörden abzuhängen, einen gemeinsamen Ansatz im Umgang mit dem zweifachen Problem, nämlich die Wirtschaft wieder aufzubauen und die Kontrolle über die Sicherheitslage zu erlangen, zu finden.

#### *Derzeitige Aktivitäten der Unterstützungsgruppe*

Unter den gegebenen Bedingungen, zu denen

- der anhaltende Stillstand der russisch-tschetschenischen Verhandlungen,
- die herrschenden negativen Entwicklungen in der innenpolitischen Situation Tschetscheniens sowie
- die extrem gefährliche Sicherheitslage, die die gegenwärtig anhaltende Evakuierung erforderlich machte,

gehören, sind die praktischen Möglichkeiten der Unterstützungsgruppe zur Erfüllung ihres Mandats offenkundig ziemlich begrenzt.

Mehrere Teams der Unterstützungsgruppe hielten sich vom 30. Januar bis zum 4. Februar, vom 21.-23. Februar und vom 28. Februar bis zum 4. März 1999 zu Besuchen in Grosny auf. Im Zuge dieser Reisen fanden zahlreiche ausgedehnte Treffen und Gespräche mit offiziellen tschetschenischen Vertretern und anderen örtlichen Führern und Sprechern statt. Spätere Kontakte mit tschetschenischen Behörden wurden über Präsident Maschadows Generalbevollmächtigten in Moskau oder über indirekte Kommunikation aufrechterhalten.<sup>5</sup> Während ihres Aufenthalts in Moskau strebt die Unterstützungs-

---

5 Zu den tschetschenischen Gesprächspartnern in Grosny, mit denen Treffen stattfanden, gehören: Präsident Aslan Maschadow und sein Pressesekretär Mairbek Watschagajew, der Erste Stellvertretende Ministerpräsident Turpal-Ali Atgerijew, die Stellvertretenden Mini-



gruppe in ähnlicher Weise nach Aufrechterhaltung weitreichender Kontakte und Arbeitsbeziehungen mit wichtigen OSZE-Staaten über deren Botschaften und nicht zuletzt mit Behörden der Russischen Föderation.<sup>6</sup>

Die Kontakte der Unterstützungsgruppe mit offiziellen und anderen Stellen sowohl in Moskau als auch in Grosny bestätigen, daß *humanitäre Hilfe* als der wichtigste Bereich angesehen wird, zu dem die Unterstützungsgruppe einen wertvollen Beitrag leisten kann. Angesichts der katastrophalen sozio-ökonomischen Situation und der entsetzlichen Lebensbedingungen ist der *Bedarf* an humanitärer Hilfe für Tschetschenien in der Tat offensichtlich und gewaltig. In diesem Zusammenhang sollte man aber dennoch daran denken, daß die OSZE selbst keine humanitäre Organisation ist und daß die Mechanismen und Kapazitäten der OSZE in diesem Bereich eher bescheiden sind. Die Unterstützungsgruppe kann professionelle Hilfsorganisationen zwar in deren Abwesenheit ergänzen, ist aber nicht in der Lage, von sich aus großangelegte humanitäre Einsätze durchzuführen. Die Unterstützungsgruppe könnte allerdings ausländischen staatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen, die derartige Programme finanzieren möchten, als Berater dienen. Die Unterstützungsgruppe könnte als Vermittler zwischen ihnen und örtlichen Partnern fungieren, bei den Vorbereitungen behilflich sein und die Durchführung der Projekte überwachen, sie weiter beobachten und über sie berichten. Die derzeitigen Arbeitsbedingungen der Unterstützungsgruppe - deren internationaler Mitarbeiterstab nun von Moskau aus agiert - haben bislang noch keine unüberwindlichen Hindernisse für die Fortsetzung ihrer Tätigkeit gemäß den ursprünglichen Vereinbarungen und im Einklang mit den Prioritäten, wie sie mit dem Ständigen Rat der OSZE diskutiert und von ihm gebilligt wurden, mit sich gebracht. Eingespielte Arbeitsabläufe ermöglichen

---

sterpräsidenten Chamsat Schidajew, Kasbek Machaschew, Alchasur Abdulkarimow, Achmed Sakajew, Außenminister Achjat Idigow, der Schariat-Minister für Staatssicherheit, Aslambek Arsajew und sein Stellvertreter, Chasan Chazijew, der Sprecher des tschetschenischen Parlaments, Ruslan Alichadschijew, der Stellvertretende Sprecher, Selam Beschajew, der Stellvertretende Generalstaatsanwalt Abu Arsuchajew, der tschetschenische Obermufti Achmat-Hadschi Kadyrow und andere. Bis Juli 1999 hatte Edelbek Ibragimow den Posten des Generalbevollmächtigten des tschetschenischen Präsidenten inne, der danach von Präsident Maschadow's ehemaligem Pressesekretär Mairbek Watschagajew abgelöst wurde.

- 6 Zu den intensiven Kontakten, die die Unterstützungsgruppe mit russischen föderativen Behörden unterhält, gehören Kontakte mit dem Außenministerium (dem Stellvertretenden Minister Jewgenij Gussarow und Abteilungsleiter Wladimir Tschischow) sowie zahlreiche hochrangige Treffen mit anderen relevanten Gesprächspartnern, u.a. mit dem (damaligen) Innenminister (und späteren Ministerpräsidenten) Sergej Stepaschin, dem (damaligen) Nationalitätenminister Ramasan Abdulatipow, dem Direktor des Geheimdienstes FSB und Sekretär des Sicherheitsrates der Russischen Föderation, Wladimir Putin (der später Stepaschin ins Amt des Ministerpräsidenten folgte), dem Stellvertretenden Sekretär des Sicherheitsrates der Russischen Föderation, Wjatscheslaw Michailow (ehemaliger und derzeitiger Nationalitätenminister), den Dumaabgeordneten Wladimir Sorin und Michail Guzerijew, dem Bevollmächtigten des Präsidenten der Russischen Föderation für Tschetschenien, Walentin Wlassow, dem Bevollmächtigten der Regierung der Russischen Föderation für Tschetschenien, Georgij Kurin, sowie mit dem früheren Sekretär des Sicherheitsrates der Russischen Föderation und Chefunterhändler der Russischen Föderation, Iwan Rybkin.



die Lenkung und die Gewährleistung von Kontinuität und Regelmäßigkeit der Aktivitäten der Gruppe vor Ort. In den vergangenen Monaten konnte die Unterstutzungsgruppe alle zuvor begonnenen langfristigen Hilfsprogramme in Tschetschenien fortsetzen und einige neue starten. Zusätzlich zu den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln für eigene humanitäre Hilfsleistungen (die Haushaltsmittel belaufen sich im Jahr 1999 auf 100.000 US-Dollar) gelang es der Unterstutzungsgruppe, einige freiwillige Beiträge von OSZE-Staaten einzuwerben; zugleich sorgte sie für deren Verteilung und Überwachung. Von den wichtigsten Projekten sollte das "Weizenmehlprogramm", das vom U.S. State Department finanziell unterstützt wird und im Dezember 1998 ange- laufen ist, besondere Erwähnung finden. Planungen und Vereinbarungen, die noch vor der Evakuierung getroffen wurden, haben sichergestellt, daß das Projekt planmäßig durchgeführt wird. Regelmäßige Zusammenkünfte mit dem örtlichen Mitarbeiterstab der Unterstutzungsgruppe und den Partnern bei der Durchführung - der tschetschenischen Rotkreuz- und Rothalbmondge- sellschaft und dem Komitee der Soldatenmütter - fanden außerhalb Tsche- tscheniens statt. Das Projekt hat sein Ziel, den Bedürftigsten lebensnotwen- dige Hilfe zu leisten, erreicht; es wird bereits überlegt, im kommenden Win- ter eine Folgeaktion durchzuführen. Ein weiteres großangelegtes Projekt ist das "Projekt zur psychologisch-medizinischen Rehabilitation", das von der schwedischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (*Swedish International Development Co-operation Agency*, SIDA) finanziert wird und sich eines besonders ernstern Problems im Rahmen der allgemeinen Problemfelder der Folgemaßnahmen nach einem Konflikt annimmt.

Derzeit bereitet die Unterstutzungsgruppe in Zusammenarbeit mit tschetsche- nischen NGOs zusätzliche Projekte, deren Durchführung allerdings auf die Unterstützung durch potentielle freiwillige Beitragszahler angewiesen ist, vor.

Wie bereits erwähnt, besteht eine der wichtigsten Aufgaben gemäß dem Mandat der Unterstutzungsgruppe in der "Förderung der Achtung der Men- schenrechte und Grundfreiheiten und (der) Mitwirkung an der Weiterent- wicklung demokratischer Institutionen und Prozesse". An diese Aufgabe mußte die Unterstutzungsgruppe sehr flexibel herangehen und die besondere Lage in Tschetschenien berücksichtigen, zu der auch die Probleme gehören, die sich aus der Nachkriegssituation und dem vollständigen Fehlen von Infra- struktur im Hinblick auf den Schutz von Menschenrechten und Demokratisie- rungsmaßnahmen, die mit europäischen Standards vergleichbar wären, erge- ben. Daher hat die Unterstutzungsgruppe versucht, ihre Tätigkeit in Zusam- menarbeit mit einzelnen Helfern bzw. den Überresten der verbliebenen Orga- nisationen aufzubauen. Mit Hilfe der großzügigen finanziellen Unterstützung der finnischen Regierung konnte die Unterstutzungsgruppe die Teilnahme dreier tschetschenischer Delegierter an dem OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension über Fragen der Gleichberechtigung am 14. und 15. Juni 1999 in Wien organisieren.



Als einzige internationale Organisation, die in Grosny noch über voll ausgestattete Räumlichkeiten verfügt, erfüllt die Unterstützungsgruppe bis zu einem gewissen Grad die Funktion eines Menschenrechtsbeobachters, der die tschetschenischen Behörden berät und auf die Einhaltung international anerkannter Standards im Menschenrechtsbereich drängt. Jüngste Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte und des Demokratieaufbaus in Tschetschenien machen allerdings wenig Mut. Die Einführung der Scharia steht im Widerspruch zur Charta für Menschenrechte und Grundfreiheiten und behindert die Erfüllung des Mandats der Unterstützungsgruppe in bezug auf die "Unterstützung bei der Schaffung von Mechanismen, die die Rechtsstaatlichkeit, die öffentliche Sicherheit sowie Recht und Ordnung gewährleisten". Dieses Rechtssystem führt auch zu Menschenrechtsverletzungen, insbesondere zur Diskriminierung der politischen Rechte von Nichtmuslimen.

### *Der Weg nach vorn*

Wir müssen gezwungenermaßen eingestehen, daß die praktischen Möglichkeiten der Unterstützungsgruppe, ihr Mandat in allen Punkten (insbesondere denjenigen, die sich nicht auf die Erleichterung humanitärer Hilfslieferungen beziehen) zu erfüllen, unter den gegebenen Umständen - i.e. auch unter den Bedingungen der Evakuierung - bedeutend eingeschränkt sind. Diese Situation würde es, realistisch betrachtet, erfordern, die Grundlagen der fortgesetzten Tätigkeit der Unterstützungsgruppe, einschließlich der weiteren Aussichten der Unterstützungsgruppe, ihre Aufgaben mandatsgemäß ausreichend sinnvoll und kostengünstig wahrzunehmen, laufend zu überprüfen und sie gegebenenfalls neu zu bewerten. Der Autor dieses Beitrags ist davon überzeugt, daß der langfristige Nutzen der Arbeit der Unterstützungsgruppe die gegenwärtigen kurzfristigen Nachteile bei weitem aufwiegt und daß die Unterstützungsgruppe wirklich etwas bewirkt. Im Bewußtsein der kontinuierlichen Versicherungen und Unterstützungsbekundungen, die sie von allen Seiten erhält, darunter die Behörden der Russischen Föderation und die tschetschenischen Behörden, nichtstaatliche Organisationen und andere wichtige Partner und Ansprechpartner, kann die Unterstützungsgruppe nur immer wieder feststellen, daß es offenbar einen gemeinsamen Nenner bei der Betrachtung der Unterstützungsgruppe gibt, nämlich daß sie eine - wenn auch bescheidene - *Hoffnung* in einer ansonsten finsternen Zeit verkörpert. Obwohl die offenen, bewaffneten Feindseligkeiten zwischen Rußland und Tschetschenien im Jahre 1996 offiziell eingestellt wurden und trotz der Tatsache, daß 1997 demokratische und von der OSZE unterstützte Wahlen erfolgreich durchgeführt wurden, muß noch vieles getan werden, bevor in dieser noch immer von Konflikten zerrissenen, leidgeprüften Region normale, friedliche Verhältnisse einkehren können. Gerade wenn die Fortschritte erbärmlich gering sind, ist es um so wichtiger, die Hoffnung nicht aufzugeben.

Obwohl sie im Mandat der Unterstützungsgruppe nicht gesondert erwähnt wird, ist einer der Hauptgründe für die anhaltende Präsenz der OSZE in Tschetschenien die *politische* Dimension der Missionsarbeit. Die Anwesenheit der OSZE ist die politische Botschaft, daß Tschetschenien von der internationalen Staatengemeinschaft nicht vergessen worden ist. Für Tschetschenien ist die Unterstützungsgruppe ein wichtiger Kanal für den Kontakt zur Außenwelt. Für die OSZE wiederum nimmt die Unterstützungsgruppe die Funktionen der unabhängigen Beobachtung, der Analyse und der Beurteilung allgemeiner politischer Entwicklungen, einschließlich der Lebensbedingungen in der Region, sowie der Berichterstattung darüber wahr. Damit hält die OSZE eine Präsenz aufrecht, die es der Organisation ermöglicht, diese Entwicklungen kontinuierlich zu beobachten. Die Unterstützungsgruppe ist zuversichtlich, daß sie selbst unter den herrschenden Bedingungen einen bedeutenden Teil dieser Aufgaben erfüllen kann.