

Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt

Ungarn hat der OSZE schon seit den siebziger Jahren große Aufmerksamkeit geschenkt. Das war kein Zufall: Die ungarische Außenpolitik war zwar in den siebziger Jahren und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre viel orthodoxer als die Wirtschafts- und die Innenpolitik, hat aber schon früh erkannt, daß die damalige KSZE eine zwar kleine, jedoch wichtige Möglichkeit bot, einigermaßen selbständige politische Schritte zu unternehmen und dadurch die Glaubwürdigkeit und den Ruf der kommunistischen Regierung, aber auch das Leben der Bevölkerung zu verbessern. So dienten die Verpflichtungen innerhalb der KSZE, die kein kommunistisches Land ernstgenommen hatte, als ein willkommener Anlaß, einige relativ bedeutende Schritte, wie die Einführung eines weltweit gültigen Passes und die Duldung der "Familienzusammenführung" der Deutschen am Balaton (Plattensee), zu rechtfertigen. Auch das Kulturforum 1985 in Budapest hat dazu beigetragen, daß das kommunistische Land, weitgehend ohne politische Gefahren und ohne größere Konfrontation mit der Sowjetunion, in den Ruf des liberalsten Landes des kommunistischen Lagers kam. Auch der ungarischen Bevölkerung wurde der Eindruck vermittelt, daß innerhalb der bestehenden "Tabus" die ungarische Regierung noch immer die liberalste war und ihr Bestes tat, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Diese Politik hat nicht nur zur Stabilisierung der politischen Lage in Ungarn beigetragen, sondern auch die Sicherheit in Europa, innerhalb der gegebenen Strukturen, verbessert.

Für die interne demokratische Opposition in Ungarn war die KSZE noch wichtiger. Sie war der wichtigste Anhaltspunkt, auf den sich die demokratische Opposition in ihrem damals aussichtslos erscheinenden Kampf berufen konnte. Sie konnte die ungarische Regierung beim Wort nehmen und dafür "zur Verantwortung ziehen", daß die schönen Verpflichtungen des Helsinki-Dokuments, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, in Ungarn nicht verwirklicht wurden. Und da Ungarn tatsächlich viel liberaler war als die anderen kommunistischen Staaten, konnten Partei und Regierung das nicht ignorieren.

¹ Der Autor war 1990-96 ungarischer Botschafter bei der KSZE/OSZE, Vorsitzender des Hohen Rates 1994-95, Exekutivsekretär des KSZE Gipfeltreffens im Jahre 1994 und Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der KSZE/OSZE, u.a. in Georgien, Tschetschenien sowie Bosnien und Herzegowina.

Die KSZE-Verpflichtungen galten für die relativ liberale ungarische Regierung auch als eine Art "Ausrede" gegenüber den viel restriktiveren Regierungen und Parteien der "Bruderländer" DDR, Rumänien, Tschechoslowakei, Bulgarien und - vor Gorbatschow - der UdSSR. Sie konnte sich bei der Einführung einiger Erleichterungen auf die KSZE und auf internationalen Druck berufen.

Die KSZE bot auch die Möglichkeit, dem Westen gegenüber zu demonstrieren, daß Ungarn anders war, und damit einigermaßen den Goodwill des Westens zu gewinnen, den die ungarische Regierung sehr nötig hatte.

Nach der Wende herrschten auch in Ungarn Aufbruchstimmung und Illusionen. Auch wir dachten eine Zeitlang, daß das Ende aller Konflikte in Europa gekommen sei und wir nur noch eine internationale Struktur brauchen, die als Rahmen der Kooperation dient: die KSZE. Diese Aufbruchstimmung und auch die Illusionen Europas spiegeln sich in der Charta von Paris wider, die aber in ihrer vorliegenden Form nicht verwirklicht werden konnte. Die Enttäuschung darüber hat auch auf die KSZE negative Auswirkungen gehabt. Europa wandte sich von der KSZE ab und unterschätzte die Bedeutung dieser Organisation stark. Es dauerte mehrere Jahre, bis die Regierungen Europas zu verstehen begannen, daß die begrenzten Möglichkeiten der KSZE dringend gebraucht werden und die Organisation ihrerseits den neuen Anforderungen angepaßt werden muß.

Diese Erkenntnis hat sich in den Beschlüssen des Budapester Gipfeltreffens im Jahre 1994 niedergeschlagen, auf dem die KSZE in OSZE umbenannt wurde und auf dem auch einige Schritte unternommen wurden, um die Effektivität der Organisation zu erhöhen. So wurde die Position des Amtierenden Vorsitzenden, der immer ein amtierender Außenminister eines der Mitgliedstaaten ist, gestärkt und ihm/ihr Entscheidungsbefugnisse und Möglichkeiten eingeräumt, die zwar noch immer nicht ausreichen, alles Nötige zu unternehmen, aber trotzdem die Möglichkeit bieten - wenn der Vorsitzende den Willen und den Mut dazu hat -, effektive Schritte zu unternehmen.

Nach dem Gipfeltreffen hatte der ungarische Vorsitzende kaum Zeit, die neue Situation, die aufgrund des Gipfels entstanden war, zu analysieren und sich auf die Herausforderungen vorzubereiten, denn beinahe unmittelbar nach dem Gipfeltreffen wurden wir mit einer neuen Herausforderung konfrontiert: dem Krieg in Tschetschenien.

Das war nichts Neues in der russischen Geschichte: Tschetschenien hatte den russischen Regierungen schon immer Kopfzerbrechen bereitet. Im 19. Jahrhundert, als der Zar das Territorium in Besitz nahm, mußte er einen Krieg führen, der mehr als ein halbes Jahrhundert dauerte. Auf dessen Höhepunkt war ein Drittel der damaligen russischen Armee in den Krieg gegen Tschetschenien verwickelt. Auch Stalin konnte über die Tschetschenen

nicht die Oberhand gewinnen: Er beschuldigte sie, mit den Deutschen kollaboriert zu haben - was natürlich nicht wahr war -, und in einer überraschenden Aktion siedelte er sie um und versuchte, in Tschetschenien Russen anzusiedeln. Die Tschetschenen durften erst nach Jahrzehnten in ihre Heimat zurückkehren, die sie seitdem noch mehr vor den Russen zu schützen suchen, die sie obendrein fürchten.

Als die Sowjetunion Ende 1991 zerfiel, schloß sich das 16.000 km² große und mit etwa einer Million Menschen bevölkerte (überwiegend Muslime, aber mit einer russischen Minderheit) Tschetschenien keinem Nachfolgestaat an, sondern erklärte sich für unabhängig. Das Amt des Präsidenten übernahm Dschochar Dudajew, ein ehemaliger General der sowjetischen Luftwaffe, der versuchte, sein Land mehr und mehr von Moskau unabhängig zu machen. Er liquidierte die als sowjetisches Erbe betrachtete Struktur des Landes - und damit auch mehr oder weniger den Staat im modernen Sinne - und stützte sich zunehmend auf seine eigenen aggressiven Machtstrukturen, was er mit der Stärkung traditioneller Machtformen und der Einführung des islamischen Rechts legitimierte. Die russische Minderheit begann zu rebellieren, da sie sich diskriminiert fühlte, aber auch in Teilen der tschetschenischen Bevölkerung wuchs der Widerstand gegen Dudajew. 1994 mündete dies in offenen bewaffneten Widerstand, der von den Russen zwar unterstützt wurde, aber trotzdem zusammenbrach.

In dieser Situation kam es zur Intervention der russischen Armee. Damit änderte sich auf einen Schlag auch die innenpolitische Lage in Tschetschenien: Das tschetschenische Volk und ein großer Teil der politischen Elite solidarisierten sich - wenn auch nur vorübergehend - mit dem zum Nationalhelden gewordenen Dudajew. Dies ermöglichte die Organisation des nationalen Widerstands, wobei Dudajews ausgezeichnet bewaffnete und ausgebildete Truppen von der breiten Masse der Bevölkerung unterstützt wurden, zum Teil auch mit Waffen.

Schon wenige Tage nach dem Budapester Gipfeltreffen signalisierten uns einige Hauptstädte, daß sie die OSZE einschalten wollten, um die Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft bei der Beendigung des blutigen Krieges anzubieten. Ungarn war ebenfalls entschlossen, seine neue Position im Interesse der friedlichen Beilegung des Konfliktes einzusetzen. Wir benötigten aber einige Tage, um zu definieren, wie der Einfluß der OSZE am besten genutzt werden könnte. In Konsultationen hatte man uns vorgeschlagen, einen der existierenden Mechanismen der OSZE, entweder den sogenannten Moskauer oder den Berliner Mechanismus, anzuwenden. Wir waren jedoch dagegen: Wir glaubten, daß diese Mechanismen noch immer einen konfrontativen Charakter haben und Rußland daher ihre Anwendung eher als eine antirussische Provokation denn als den

Versuch, zu helfen, empfinden würde. Deshalb haben wir uns entschlossen, neue Wege zu suchen.

Es dauerte zwei Wochen, eine für beide Seiten akzeptable Formel auszuarbeiten. Die russische Seite akzeptierte - für viele überraschend -, daß eine internationale Organisation sich am Krisenmanagement beteiligte. Sie tat es aufgrund des OSZE-Prinzips, das besagt, daß schwere Menschenrechtsverletzungen keine ausschließlich innere Angelegenheit eines Staates sind. Eine Ironie der Geschichte ist dabei, daß an der Spitze der Befürworter dieses Prinzips die sowjetische Diplomatie der Gorbatschow-Ära gestanden hatte. Um die russische Seite zu überzeugen, nahmen wir breiteste internationale Unterstützung in Anspruch. Wir standen im täglichen Austausch mit der französischen Präsidentschaft der Europäischen Union, mit den Vereinigten Staaten und mit den Staatsoberhäuptern zahlreicher anderer Länder, die alle auf ihren eigenen Kanälen dieselbe Botschaft nach Moskau sandten: die Rolle der OSZE zu akzeptieren.

Als wir in Moskau ankamen, erwarteten uns ziemlich starre Fronten. Die Rolle der OSZE wurde nur äußerst widerstrebend - nach langen und heftigen internen Diskussionen - akzeptiert und auf humanitäre und Menschenrechtsfragen begrenzt geduldet. Unterstützung erhielten wir vom russischen Außenministerium, aber die Möglichkeiten unserer dortigen Kollegen äußert gering, da der Konflikt als solcher als eine innere Angelegenheit Rußlands angesehen wurde. Hilfe kam, von wo wir sie am wenigsten erwartet hatten: Der erste Hoffnungsschimmer kam auf, als wir den Sekretär des russischen Sicherheitsrates, Oleg Lobow, trafen, der allgemein als konservativ galt - vermutlich eine stark verkürzte Sichtweise. Zu unserer größten Überraschung und mit unerwarteter Offenheit fragte er, warum die OSZE keine politische Rolle in der Krise übernehme. Wir griffen diese Idee natürlich mit großer Freude auf und hielten die Kontakte zu Lobows Umgebung streng geheim. Diese Linie erwies sich als ausgesprochen nützlich: Ohne die Hilfe Oleg Lobows, hätten wir die Rolle der OSZE niemals so weit fassen können, wie es bei der Ausarbeitung des Mandats geschah.

Folgende grundlegenden Elemente bestimmten unsere Überlegungen:

1. Wir müssen der russischen Regierung klarmachen, daß die internationale Gemeinschaft nicht schweigen kann und nicht schweigen will. Sie wird entweder mit Rußland zusammenarbeiten, solange Rußland dazu bereit ist, und ihren Einfluß im Interesse einer friedlichen Beilegung des Konfliktes einsetzen, oder - wenn Rußland nicht zur Kooperation bereit ist - andere, konfrontativere Wege finden, ihren Einfluß geltend zu machen.

2. Rußland kann nicht zur Kooperation gezwungen werden. Dazu ist es zu groß, zu mächtig und zu wichtig. Deshalb müssen wir im Interesse des Erfolgs die gemäßigten Elemente innerhalb der russischen Führung unterstützen, u.a. auch dadurch, daß wir einige Tabus nicht in Frage stellen. Das darf zwar nicht so weit gehen, daß wir die schrecklichen Greuelthaten des russischen Militärs in irgendeiner Form billigen, darf aber auch die Zusammenarbeit mit Rußland nicht gefährden.
3. Wir müssen uns deshalb anfangs relativ bescheidene Ziele setzen und unsere Operation schrittweise ausbauen. Ein guter Ausgangspunkt war das OSZE-Prinzip, nach dem schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen nicht mehr nur eine innere Angelegenheit sind und die Beteiligung der internationalen Staatengemeinschaft an der Lösung solcher Probleme eine legitime internationale Angelegenheit ist. Denn dieses Prinzip verkörperte die beiden grundlegenden Elemente unseres Herangehens: Zum einen bestätigte es, daß der Konflikt als solcher eine innere Angelegenheit Rußlands ist, andererseits aber machte es deutlich, daß die OSZE bei der Beilegung des Konflikts eine Rolle spielen muß.

Aufgrund dieser Überlegungen entschloß sich der Amtierende Vorsitzende, Außenminister László Kovács, einen Persönlichen Vertreter nach Moskau zu entsenden, um dort die Möglichkeiten der Mitwirkung der OSZE an einer friedlichen Beilegung des Konfliktes zu erörtern. Zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden wurde ich ernannt.

Während meines ersten Besuchs in Moskau verspürte ich großen Widerstand gegen jegliche "Einmischung in die inneren Angelegenheiten Rußlands". Viele hegten noch immer die Illusion, daß der Konflikt bald mit militärischer Gewalt beigelegt werden könne. Die meisten hatten die Gefahr, die dieser Krieg für die Situation im Lande und für die Entwicklung der Demokratie in Rußland bedeutete, noch gar nicht erkannt. Der Präsident wurde - meiner Meinung nach - von den Falken in seiner Umgebung über die tatsächliche Situation bewußt nicht informiert, und zwar konsequent und auf Dauer. Die Entscheidungen wurden unter Umgehung der gesetzlichen Strukturen von wenigen Personen im Präsidialapparat und in der Militärführung getroffen. Die Anweisungen des Präsidenten wurden von diesen "Politikern" ignoriert, und für ihre Handlungen machten sie den Feind verantwortlich. Die Folge war, daß der Krieg sich vollends entfaltet. Es gab keine Chance, einen Waffenstillstand herbeizuführen; die russische Regierung war falsch informiert und zog deshalb die falschen Konsequenzen.

Ein Licht am Ende des Tunnels war allerdings, daß die russische Presse frei berichten konnte, wodurch sie nicht nur die öffentliche Meinung gegen den Krieg einstimmte, sondern auch Hoffnung bestand, daß die politische Führung nicht mehr lange über die wahre Situation im Unklaren bleiben konnte. Auch einige Menschenrechtler - vor allem Sergej Kowaljow, haben viel dazu beigetragen, daß die Wahrheit nicht lange geleugnet werden konnte. Aber auch die andere Seite war nicht viel besser. Die tschetschenische Führung war nicht weniger autoritär als die russische. Im Gegenteil: Die Strukturen des Volkes, das sich noch in der Phase der Nationenbildung befand, machten es der Führung leicht, ihre Macht ohne demokratische Kontrolle auszuüben. Der russische Angriff brachte auch diejenigen Kräfte dazu, General Dudajew zu unterstützen, die früher in der Opposition waren. Die politische Einstellung der Bevölkerung und die sowjetisch-kommunistisch geprägte Ausbildung, die ihre politischen Eliten ihr Leben lang erhalten hatten, wirkten sich auch nicht gerade günstig für eine Kompromißlösung aus. Ebenso wenig war die russische Führung sonderlich gewillt, sich auf irgendwelche Kompromisse einzulassen.

In dieser Situation konnten unsere Ziele anfangs nur bescheiden sein, wir wollten uns jedoch schon jetzt den Weg zum Ausbau unserer Mitwirkung nicht versperren. Deshalb vermieden wir es, bereits zu Beginn das Ausmaß und die konkreten Ziele - und damit auch die Grenzen - unserer Tätigkeit festzulegen. Wir hofften nämlich, daß es später möglich wäre, auch in den politischen Verhandlungen, sollte es einmal dazu kommen, eine aktive Rolle zu übernehmen.

Unser erster Schritt war es deshalb, eine Mission nach Tschetschenien zu entsenden, mit dem Ziel, die wirkliche Situation zu erkunden und aufgrund dieser Erkenntnisse Vorschläge für die Politik der OSZE auszuarbeiten. Es war nicht leicht, die russische Führung zu überzeugen, diese Reise zu ermöglichen. Es bedurfte einer gemeinsamen und voll koordinierten Aktion des ungarischen OSZE-Vorsitzes mit den anderen Mitgliedern der OSZE-Troika, insbesondere aber auch mit der Präsidentschaft der Europäischen Union und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika.

Inzwischen hatten wir es geschafft, eine Genehmigung zu erhalten, Tschetschenien zu besuchen. Die OSZE-Mission, die unter meiner Leitung aus je einem ungarischen, französischen, finnischen und britischen Diplomaten bestand, kam am 29. Januar 1995 in Grosny an. In der Stadt spielten sich auch an diesem Tag verzweifelte Kämpfe ab. Einer russischen Einheit war es erst einige Tage zuvor gelungen, den Präsidentenpalast zu erobern. Der größte Teil der Stadt lag in Ruinen. Auf der Straße lagen Leichen; man hörte andauernd Schüsse aus Handfeuerwaffen und schwerer Artillerie. Die russischen Begleiter unserer Mission, vor allem Justizminister Walentin

Kowaljow, der immer stärker mit der OSZE sympathisierte und uns zunehmend half - er war neben unseren Kollegen für innere Angelegenheiten und Oleg Lobow die dritte Schlüsselfigur bei der Ausarbeitung der Rolle der OSZE - waren völlig entsetzt. Offenbar erhielt selbst der Justizminister erst jetzt direkte, nicht von der Militärführung und dem Geheimdienst geschönte Informationen. Typisch für die russischen Generale, welche die Kampfeinsätze leiteten, war, daß sie schon fast auf eine Weise, die einer Revolte glich, gegenüber der Moskauer Regierung auftraten: Sie beschuldigten sie der Korruption, hielten ihr fehlende Sachkenntnisse vor, behaupteten, sie würde die Wahrheit verschweigen und die kämpfenden Truppen vernachlässigen.

Und schon hier muß ich das Geheimnis des Erfolges erwähnen, denn alle internationalen Organisationen und alle Regierungen sollten diese Lehre aufnehmen und sich immer vor Augen halten: Nur durch das koordinierte Auftreten der internationalen Staatengemeinschaft, den Entschluß, durch die OSZE ihren Einfluß geltend zu machen und keine Schwächung dieses Einflusses durch die Konkurrenz mehrerer internationaler Organisationen zuzulassen, sowie die Kombination aus Druck seitens einiger wichtiger Staaten, insbesondere der Europäischen Union und der USA, und Kooperationsangebot seitens der OSZE - mit diesem gebündelten Druck im Hintergrund - wurde es möglich, die russische Regierung zu überzeugen.

Die Mission, die Tschetschenien Ende Januar, kurz nach der Eroberung des Präsidentenpalastes, besuchte, hat schreckliche Spuren eines grausamen Krieges vorgefunden. Nach einigen schwachen Versuchen in die entgegengesetzte Richtung war die russische Führung äußerst kooperativ und hat uns den Zugang zu allen Informationen ermöglicht, die wir für nötig hielten. Wir konnten sogar Grosny und den immer noch umkämpften Präsidentenpalast besuchen. Dieses Mal gelang es uns leider nicht, direkte Kontakte mit der Führung des tschetschenischen Widerstandes aufzunehmen. Wir haben aber mit ihren Vertretern in Moskau und auch im Ausland ausführliche Gespräche geführt.

Die Mission landete unter strengsten Sicherheitsvorkehrungen auf dem Flugplatz der Stadt, der gerade wieder geöffnet wurde. Von hier wurden wir mit Lieferwagen unter permanentem Geschützlärm ins Stadtzentrum gebracht. Wir "parkten" ein paar hundert Meter hinter dem Präsidentenpalast und in derselben Entfernung zur Frontlinie. Wir hatten ein entsetzliches Erlebnis. Meine Generation hatte - zum Glück - keine direkte Erfahrung mit dem Krieg. Ich selbst bin schon in mehreren von Konflikten betroffenen Ländern gewesen, aber Grosny war nicht einmal mit Sarajewo vergleichbar. Meine einzigen vergleichbaren Erfahrungen waren die Bilder aus dem Zweiten Weltkrieg von Dresden und Coventry. Im Stadtzentrum war kilometerweit kein einziges Gebäude intakt. Kein einziges. Die Straßen

waren voller Ruinen. Auf Schritt und Tritt lagen tote Tiere und Leichen. In der Luft verbreitete sich der schreckliche Geruch von brennenden Gebäuden, Schießpulver und verwesenden Leichen. Alte Leute vor den Häusern - fast nur sie überlebten auf beiden Seiten oder konnten nicht entkommen - kochten auf armseligen Feuern: Wurzeln, Hunde, Katzen, von den Soldaten erhaltene Krümel. Die Zahl der Todesopfer ist bis heute nicht bekannt. Ich bin überzeugt davon, daß allein in Grosny Zehntausende den Kämpfen zum Opfer fielen: Der sonderbare Wille des Schicksals war es, daß die meisten von ihnen russischer Nationalität waren. Denn das Stadtzentrum, wo die verzweifeltsten Kämpfe stattfanden, war praktisch ausschließlich von Russen bewohnt.

Einer spontanen Idee folgend, lud mich Herr Kowaljow in den Präsidentenpalast ein. Außer ihm durften nur ich und zwei TV-Kamerateams - darunter ein ungarisches - mitkommen. Wir legten kugelsichere Westen und Helme an und liefen - von ungefähr hundert Soldaten umgeben - unter ständigem Kanonen- und Waffenbeschuß sowie der Gefahr durch Minen ausgesetzt, zum Präsidentenpalast. Ganz in unserer Nähe explodierte eine Mine, als wir rannten. Wir mußten darauf achten, in die Fußstapfen der vor uns Laufenden zu treten, nicht nur, um nicht über die herumliegenden Leichen zu fallen, sondern auch, um die an den unmöglichsten Stellen versteckten Tretminen zu meiden. Im Präsidentenpalast erwarteten uns die unvorstellbarsten Bilder der Zerstörung. Teile der Stockwerke waren eingestürzt, das Treppenhaus hing in der Luft, wir erwarteten jeden Moment, daß es zusammenbrechen würde. Das Dach des großen Sitzungssaals war löcherig; die Sitze waren heil, aber voller Trümmer. Der riesige Kristalllüster hing noch an seinem Platz - später fiel er herunter. Der ganze Ort strahlte die unverkennbare Atmosphäre des Krieges aus.

In gedrückter Stimmung kehrten wir zum Flugplatz zurück, wo wir an einem richtigen Start unter Gefechtsbedingungen teilhatten: Vier Helikopter schützten den Flugplatz, es wurden Dutzende von Leuchtraketen abgeschossen, um die Wärmesuchraketen abzulenken, und das gigantische Flugzeug von Typ TU-154 stieg so steil in die Luft wie ein Jagdflugzeug. Wir empfanden es jedenfalls so - aber das war ja auch kein Wunder: Der Pilot kämpfte um sein und um unser Leben.

Nach der Rückkehr aus Grosny haben wir keinen Hehl daraus gemacht, daß wir den russischen Angriff verurteilen, auch wenn wir die territoriale Einheit Rußlands nie in Frage gestellt hatten.

Wir hatten auch anerkannt, daß der Konflikt an sich eine innere Angelegenheit ist, da Tschetschenien durch keinen unserer Teilnehmerstaaten anerkannt worden war und als ein Teil Rußlands betrachtet wurde. Wir haben aber ganz ausdrücklich, auch in der Öffentlichkeit und vor der Presse, gesagt, daß der Erhalt der territorialen Integrität Rußlands keineswegs den unverhält-

nismäßigen Einsatz der Streitkräfte, noch die äußerst schweren Menschenrechtsverletzungen rechtfertige, selbst wenn vergleichbare Menschenrechtsverletzungen auf der anderen Seite ebenfalls zu beobachten waren.

Hier muß ich wieder einen kleinen Abstecher machen und einige Worte darüber sagen, was für eine Rolle die Menschenrechte bei der Verhütung, beim Management und in der Beilegung solcher Konflikte spielen und wie sie - meiner Ansicht nach - gehandhabt werden sollten.

Menschenrechte, wie sie in den Dokumenten der OSZE verankert sind, bilden die Grundlage jeder demokratischen Gesellschaft. Wenn sie in einem Staat nicht geachtet werden, was auch bedeutet, daß Verpflichtungen im Rahmen der OSZE durch diesen Staat nicht eingehalten werden, dann werden die Voraussetzungen für einen Konflikt geschaffen. Das bedeutet wiederum, daß die OSZE auch eine Art "Konfliktfrühwarnsystem" ist, denn es ist undenkbar, daß die Verletzung der Menschenrechte, d.h., die Verletzung von OSZE-Verpflichtungen, unbemerkt bleibt. Das ist dann der früheste Zeitpunkt, zu dem die internationale Staatengemeinschaft reagieren kann und sollte. Sie tut es aber in den meisten Fällen nicht. Warum? Weil es nicht im Interesse einzelner Staaten ist, sich in solchen Fällen unverzüglich zu engagieren.

Man muß zugeben: Im klassischen Sinne des Wortes ist es wirklich nicht direkt im Interesse der Staaten, sich in solche potentiellen Konflikte "einzumischen". Ich bin jedoch überzeugt, daß nationale oder staatliche Interessen heute in Europa anders definiert werden müssen. Stabilität ist eine unverzichtbare Voraussetzung für Sicherheit in Europa. Wenn Sicherheit wirklich unteilbar ist - und sie ist es - dann ist jegliche schwerwiegende Gefährdung der Stabilität in Europa eine Bedrohung der Sicherheit aller Staaten auf dem Kontinent. Das bedeutet auch, daß potentielle oder manifeste Konflikte, die die Stabilität ohne Zweifel gefährden, auch die Sicherheit aller Staaten in Europa und dadurch auch die nationalen Interessen dieser Staaten bedrohen.

Letzten Endes ist es nicht schwer, einzusehen, daß schwere Menschenrechtsverletzungen in einem der Teilnehmerstaaten der OSZE, dadurch, daß sie schwere Konflikte auslösen können, auch die nationalen Interessen aller Teilnehmerstaaten der OSZE bedrohen. Deshalb müßte es möglich sein, die internationale Staatengemeinschaft in solchen Fällen zu mobilisieren. Dafür wäre die OSZE das ideale Forum, weil sie es ermöglicht, sich in die Konflikte so "einzumischen", daß dadurch kein einzelner Staat besonders exponiert wird.

Und jetzt zurück zur Krise in Tschetschenien: Nach den ersten Gesprächen in Moskau dauerte es noch einen Monat, bis wir uns mit den russischen Behörden geeinigt hatten. Die Reise von Ministerpräsident Gyula Horn und

Außenminister László Kovács Anfang März 1995 gab Anlaß, den nächsten Schritt zu tun. Wir schlugen vor, daß die OSZE eine langfristige Mission in Tschetschenien einrichten und für die Beteiligung an der politischen und militärischen Konfliktlösung ein Mandat erhalten sollte. Wir besprachen die Vorschläge vorher mit unseren westlichen Partnern. Sie hielten es für eine hervorragende Idee, gaben ihr jedoch eindeutig keine Chance. Aber ehrlich gesagt, waren auch wir nicht von ihrer Durchsetzbarkeit überzeugt. Doch der Ministerpräsident und der Außenminister überzeugten Ministerpräsident Viktor Tschernomyrdin und Außenminister Andrej Kosyrew in einer langen, sich bis in die Nacht hinziehenden Besprechung. Sie versprachen sich - wenn ich so zurückdenke - von der Kooperation mit der OSZE wahrscheinlich die Stärkung und Unterstützung ihres eigenen Standpunktes - und bekamen sie auch. Die Vereinbarung kam tatsächlich zustande. Im April nahm die OSZE-Mission ihre Tätigkeit in Grosny auf. Als Leiter ernannte László Kovács, der Amtierende Vorsitzende der OSZE, meinen Stellvertreter und Freund Sándor Mészáros.

Die Mission begann ihre Arbeit unter schwierigsten Bedingungen. Es war fast unmöglich, akzeptable Lebensverhältnisse zu schaffen, geschweige denn, normale Arbeit zu leisten. Es ist uns trotzdem gelungen, Kontakte mit der Dudajew-Seite aufzunehmen und Gespräche über einen möglichen Waffenstillstand zu beginnen. Dabei hatten wir wenig Unterstützung. Die russische Seite war davon überzeugt, daß sich die Mission nicht in die inneren Angelegenheiten Rußlands einmischen sollte, und trotz aller gegenteiligen Beteuerungen haben viele, insbesondere von seiten der militärischen Führung, unsere Tätigkeit als solche Einmischung empfunden. Auch die tschetschenische Seite war schwer davon zu überzeugen, daß ein Waffenstillstand ein guter Kompromiß und auch möglich war, bevor die großen Fragen der Unabhängigkeit gelöst werden können. Es gelang uns trotzdem, beide Seiten davon zu überzeugen und das Einverständnis beider Militärkommandeure zu erlangen, die Kriegshandlungen zu beenden. Das gelang gerade an dem Morgen, als Schamil Bassajew seinen terroristischen Angriff begann. Es ist falsch, wenn behauptet wird, daß Bassajew den Waffenstillstand erzwungen habe. Es waren das Ergebnis der Bemühungen der OSZE-Mission und das rationale Verhalten beider Seiten, die dazu geführt haben. Terrorismus hat noch nie zum Frieden geführt - auch nicht in Tschetschenien.

Die Verhandlungen waren dann schwierig, wurden aber Ende Juli erfolgreich mit der Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens abgeschlossen. Es muß auch gesagt werden, daß eine politische Vereinbarung ebenfalls zur Unterschrift bereit war. Es war General Dudajew, der die Arbeit seiner eigenen Delegation nicht gebilligt und die Unterzeichnung des Vertrages

verboten und verhindert hat. Damit hatte er die Möglichkeit zu einer schnellen Beendigung des Konflikts verspielt und auch die militärische Vereinbarung zum Scheitern verurteilt.

Im Herbst wurde dann klar, daß auch die russische Seite ihr Interesse an der Verwirklichung des Vertrages verloren hatte. Vermutlich sind die Falken in Moskau zu der Überzeugung gelangt, daß die Parlamentswahlen eine härtere Gangart erforderten. Das war ein großer Fehler: Es hat nicht nur die Wahlergebnisse nicht, wie von ihnen gewünscht, beeinflußt, sondern auch das Wiederaufflammen des Krieges bewirkt.

Dieser Tage wiederholen sich die Ereignisse derselben Periode des vorigen Jahres. Es wurde wieder ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet - praktisch dasselbe wie im Juli 1995. Der Erfolg oder das Scheitern dieses Abkommens wird wieder davon abhängen, ob auch eine politische Lösung gefunden werden kann; ob beide Seiten weiterhin - oder wieder - Interesse zeigen werden, den Konflikt friedlich zu lösen. Hoffentlich lernen sie aus dem Scheitern des Abkommens von 1995 und wiederholen nicht dieselben Fehler.

Auch die OSZE muß aus diesem Unternehmen Lehren ziehen. Meiner Meinung nach sind das die folgenden:

1. Man muß in einen Konflikt so früh wie möglich eingreifen. Man darf aber auch nicht davor zurückschrecken, in einer späteren Phase des Konflikts aktiv zu werden.
2. Die traditionellen Prinzipien der Friedenserhaltung verlieren in solchen Konflikten ihre Gültigkeit. Man darf einen Waffenstillstand nicht zur Vorbedingung für die internationale Beteiligung am Konfliktmanagement machen, sondern man muß sich für einen Waffenstillstand einsetzen, und zwar nicht nur durch politische Deklarationen, sondern auch vermittelnd. Die Risiken, die damit verbunden sind, sind es wert.
3. Man darf nicht zu früh aufgeben. Friedensschaffung ist ein langwieriger Prozeß, der viel Geduld erfordert.
4. Internationale Organisationen sollten die Konfliktparteien möglichst nicht offen konfrontieren. Das bedeutet nicht, daß Menschenrechtsverletzungen geduldet werden können. Der Akzent muß aber auf Zusammenarbeit liegen. Den nötigen Druck müssen die Mitgliedstaaten ausüben, in Koordination mit der internationalen Organisation, die sich engagiert.
5. Internationale Organisationen müssen neutral bleiben. Eventuelle politische oder persönliche Sympathien dürfen nicht zum Ausdruck kommen. Internationale Organisationen dürfen keine eigenen Inter-

essen entwickeln, außer, Erfolg in ihren Vermittlungsbemühungen zu haben.

6. Einige wenige Diplomaten und Militärexperten können Wunder vollbringen. Friedensschaffung und -erhaltung bedarf oft keiner hunderter oder tausender von Truppen, wenn die politischen Ziele und Methoden stimmen.
7. Die OSZE arbeitet äußerst kostengünstig. Ein gewisses Niveau muß aber gewährleistet sein. Das Sekretariat muß in der Lage sein, die Missionen voll zu unterstützen. Das ist heute nicht der Fall. Das Sekretariat - sprich: Konfliktverhütungszentrum - verfügt nicht über die nötige Anzahl von Mitarbeitern, die Missionen werden nicht so finanziert, daß sie effektiv funktionieren, und finanzielle Angelegenheiten werden viel zu bürokratisch abgewickelt.