

Verschleppte Konflikte im OSZE-Raum: Deeskalation und Prävention als Prioritäten 2016

Andreas Wittkowsky

Der deutsche Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat einen Schwerpunkt auf das Krisen- und Konfliktmanagement gesetzt.¹ Dabei ist ein nüchterner Blick auf die teils eingefrorenen, teils schwelenden Konflikte im OSZE-Raum angebracht. Eine wichtige Gemeinsamkeit dieser Konflikte liegt darin, dass Russland sie inzwischen zunehmend für seine hegemonialen Zwecke instrumentalisiert. Entscheidende Durchbrüche sind deshalb im Vorsitzjahr kaum zu erwarten. Umso wichtiger ist es, den Konflikt in der Ukraine weiter zu deeskalieren, neue Eskalationen anderer Konflikte zu verhindern sowie Kommunikationskanäle und Austauschmöglichkeiten über die Konfliktlinien hinweg offen zu halten.

Ein „Archipel der Hybriden“

In ihrer Gesamtheit bilden die verschleppten Konflikte im OSZE-Raum ein Archipel von Hybridstaaten oder „Hybriden“, die verstärkt zur Sicherung einer russischen Einflussosphäre genutzt werden. Ihre Hybridität zeichnet sich aus durch ein Nebeneinander von autonomen und – international nicht anerkannten, teils von Drittstaaten getragenen – virtuellen Staatsfunktionen.

Vier Hybride – Nagorny Karabach, Südossetien, Abchasien und Transnistrien – entstanden Ende der 1980er Jahre beim Zerfall der Sowjetunion. Die lokalen Konfliktakteure handelten situationsbezogen, in Abwehr der Unabhängigkeitsbestrebungen einzelner Sowjetrepubliken. Russische Akteure griffen zwar ein, folgten aber zunächst keiner „Grand Strategy“.

Dies änderte sich, als Russland den Anspruch auf eine besondere Interessenssphäre formulierte und die Eurasische Union als hegemoniales Gegenprojekt zur EU-Assoziierung schuf. Die Hybriden wurden nun dazu genutzt, Einfluss auf die außenpolitische Orientierung Armeniens, Aserbaidschans, Georgiens und Moldovas auszuüben. Als der Konflikt in der Ukraine 2014 gezielt eskaliert wurde, um die Krim zu annektieren und neue Hybride in der Ostukraine zu installieren, erreichte dies eine neue Qualität.

1. Nagorny Karabach | Den frühesten und opferreichsten bewaffneten Unabhängigkeitskonflikt führte die mehrheitlich von ethnischen Armeniern bewohnte Enklave 1991 gegen Aserbaidshan und wurde dabei von Armenien unterstützt. Seitdem ist Nagorny Karabach, das offiziell Unabhängigkeit beansprucht, eng mit Armenien verflochten. So werden die Enklave

¹ Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/723184/publicationFile/212383/160104-DEU-Programm.pdf>.

und weitere 14 % besetzten aserbaidischen Territoriums gemeinsam gesichert. Gleichzeitig pflegt Armenien eine enge Sicherheitspartnerschaft mit Russland.

Zur Konfliktbearbeitung hob eine OSZE-Konferenz 1992 die „Minsk-Gruppe“ aus der Taufe, die von ihren drei Ko-Vorsitzenden Frankreich, Russland und USA betrieben wird. Der Waffenstillstand 1994 wurde von Russland vermittelt. Seitdem schwelt der Konflikt an der Kontaktlinie mit niedriger Intensität, seit 2014 haben gewalttätige Übergriffe deutlich zugenommen.

2. Südossetien | Der 1991 geführte Konflikt Südossetiens mit Georgien wurde durch eine georgisch-südossetisch-russische Friedenstruppe mit Mandat der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und einer OSZE-Beobachtermission befriedet. Eskalationen an der Kontaktlinie führten 2008 zum fünftägigen georgisch-russischen Krieg, in Folge dessen Russland sein Veto gegen die Verlängerung der OSZE-Mission einlegte, Südossetien als unabhängig anerkannte, seine militärische Präsenz verstärkte und die Grenzlinie nach Georgien sicherte. 2015 wurde Südossetien durch ein Bündnis- und Integrationsabkommen stark mit Russland verflochten.

3. Abchasien | Nach dem Unabhängigkeitskonflikt Abchasiens mit Georgien 1992 wurden eine russische Friedenstruppe unter GUS-Mandat sowie eine UN-Beobachtermission (UNOMIG) geschaffen. Auch hier reagierte Russland auf den Krieg mit Georgien mit einem Veto gegen UNOMIG, der Anerkennung Abchasiens, Schaffung einer Militär- und einer Marinebasis sowie der Grenzsicherung zu Georgien. Durch ein strategisches Bündnis- und Partnerschaftsabkommen wurde 2014 eine enge Anbindung an Russland vereinbart.

4. Transnistrien | In den 1992 eskalierten Unabhängigkeitskonflikt Transnistriens mit Moldova griff die 14. Sowjetische (später Russische) Armee ein, die in Transnistrien stationiert war. Infolge eines von Russland vermittelten Waffenstillstands wurde eine moldowisch-transnistrisch-russische Friedenstruppe aufgestellt. Eine OSZE-Vereinbarung zum russischen Truppen-

abzug bis 2002 wurde angesichts fehlender politischer Fortschritte nicht umgesetzt. In einem „Referendum“ sprach sich 2006 eine deutliche Mehrheit für Unabhängigkeit und Beitritt zur Russischen Föderation aus; dies wurde 2014 mit Hinweis auf das Krim-„Referendum“ bekräftigt. Ende 2014 intensivierte Russland die bilateralen Beziehungen.

Die internationale Konfliktbearbeitung erfolgt im „5+2-Format“, dem Russland, Ukraine, die OSZE, die EU und USA (letztere beide als Beobachter) und die Konfliktparteien angehören.

5. Krim | Ende Februar 2014 besetzten nicht gekennzeichnete russische Truppen, die teilweise in der russischen Marinebasis Sewastopol stationiert waren, strategische Positionen auf der Krim und blockierten ukrainische Stützpunkte. Dies flankierte einen Umsturz im Krim-Parlament, gefolgt von einem Unabhängigkeitsreferendum. Obwohl die UN-Vollversammlung das Referendum für ungültig erklärte, integrierte Russland die Krim in seinen Staatsverband.

6. Ostukraine | Im Frühjahr 2014 sickerten irreguläre Kämpfer mit schweren Waffen aus Russland in die Ostukraine ein und unterstützten lokale Kräfte, „Volksrepubliken“ in Teilen der Gebiete Donezk und Luhansk auszurufen. Als den Separatisten eine Niederlage gegen ukrainische Truppen und Freiwilligenbataillone drohte, halfen nicht gekennzeichnete russische Verbände, diese zurückzuschlagen. Politik und Sicherheitskräfte der „Volksrepubliken“ erhalten finanzielle, logistische und personelle Unterstützung aus Russland.

Im März 2014 mandatierte der Ständige Rat der OSZE eine zivile Beobachtungsmission (SMM); im Mai wurde eine Trilaterale Kontaktgruppe zwischen Ukraine, Russland und OSZE ins Leben gerufen. Das Minsker Protokoll vom September 2014 und das Minsker Maßnahmenpaket vom Februar 2015 sehen einen Waffenstillstand und einen politischen Fahrplan zur Konfliktbeilegung vor. Der OSZE fiel die Rolle zu, diese Vereinbarungen zu überwachen und zu unterstützen. Gleichzeitig wurde eine gemeinsame Kontrollkommission der ukrainischen und russischen Streitkräfte geschaffen.



Verschleppte Konflikte im OSZE-Raum

	Nagorny Karabach (NKR)	Südossetien (SOS)	Abchasien (ABK)	Transnistrien (TMR)	Krim	Ost-Ukraine	
Wegmarken des Konflikts	1991 Unabhängigkeitserklärung. Bewaffneter Konflikt, unterstützt durch ARM, mit AZE. Ethnische Vertreibungen beider Seiten, rund 30.000 Todesopfer. Besetzung weiterer 14% AZE-Territoriums und Sicherung der Kontaktlinie gemeinsam mit ARM. Keine internationale Anerkennung. Hoher Integrationsgrad mit ARM.	1990/1991 Unabhängigkeitserklärungen. Bewaffnete Konflikte mit GEO. Rund 2.000 Todesopfer und 120.000 Flüchtlinge. 1992 Waffenstillstand von Dagomys, überwacht durch Gemischte Kommission GEO-SOS, GUS-Friedenstruppe und OSZE-Beobachtermission. 2008 Konflikt GEO-RUS, gefolgt von Anerkennung SOS durch RUS, Nicaragua, Venezuela, Nauru. 2015 Pläne für Beitrittsreferendum zu RUS.	1992 Unabhängigkeitserklärung. Bewaffneter Konflikt mit GEO. Rund 10.000 Todesopfer und Vertreibung von ca. 250.000 ethnischen Nicht-Abchasien. 1993 UN-vermittelter Waffenstillstand, überwacht durch UNOMIG und RUS-Friedenstruppe mit GUS-Mandat. 2008 Konflikt GEO-RUS, gefolgt von Anerkennung ABK durch RUS, Nicaragua, Venezuela, Nauru.	1991 Unabhängigkeitserklärung. 1992 bewaffneter Konflikt mit Moldova, dabei unterstützt durch stationierte RUS-Truppen, rund 1.000 Todesopfer. Von RUS vermittelter Waffenstillstand, überwacht durch MOL-RUS-TMR Joint Control Commission und Friedensstruppe. 2006 Referendum: 97% für Unabhängigkeit und späteren Beitritt zu RUS. Keine internationale Anerkennung.	2014 Invasion nicht gekennzeichnete RUS-Truppen nach örtlichem Parlamentscoup. Unabhängigkeitserklärung, Referendum und Anschluss an RUS innerhalb eines Monats. UNO-Vollversammlung erklärt Referendum am 27.03.2014 für ungültig.	2014 separatistische Erhebungen als Gegenreaktion auf Maidan in Kiew. Massenhaftes Einsickern bewaffneter Kämpfer aus RUS. Ausrufung sog. "Volksrepubliken" in Donezk und Luhansk. RUS-Unterstützung von Separatisten durch Ausrüstung und Einsatz nicht gekennzeichnete Truppen. Drohkulisse durch RUS-Großmanöver an UKR-Grenze. Bisher rund 10.000 Todesopfer und 1,5 Mio. Flüchtlinge.	Seit 2014 OSZE-Beobachtermission (SMM) und Koordination der Trilateralen Kontaktgruppe mit RUS und UKR. 2014 Minsker Vereinbarung und Protokoll; 2015 Minsker Maßnahmenpaket.
OSZE-Beteiligung an der Konfliktbearbeitung	Minsk-Gruppe.	Bis 2008 OSZE-koordinierte Verhandlungen. 2009 RUS-Veto gegen Fortsetzung der OSZE-Beobachtermission. Seit 2008 Genfer Gespräche koordiniert von EU, OSZE und UN.	Seit 2008 Genfer Gespräche koordiniert von EU, OSZE und UN.	Vermittlung durch RUS, UKR und OSZE, seit 2005 mit EU und USA (5+2-Format).	Keine.	Seit 2014 OSZE-Beobachtermission (SMM) und Koordination der Trilateralen Kontaktgruppe mit RUS und UKR. 2014 Minsker Vereinbarung und Protokoll; 2015 Minsker Maßnahmenpaket.	
Russische Präsenz bzw. Verflechtung mit Russland	Keine militärische Präsenz in NKR. Sicherheitspartnerschaft mit ARM: Luftwaffenstützpunkt Erebuni, Militärbasis Gyumri; Unterstützung bei Grenzkontrolle zu Türkei und Iran. RUS-Waffenlieferungen an ARM und AZE. 2015 Beitritt Armeniens zur Eurasischen Union.	1992 - 2008 Teil gemischter GUS-Friedenstruppe. Nach Krieg GEO-RUS 2008 verstärkte Militärpräsenz, Grenzschutz durch RUS. Ab 2013 Grenz-Demarkation, teilweise unter Einschluss GEO-Territoriums außerhalb von SOS. RUS-Personal in Schlüsselpositionen. 2015 Bündnis- und Integrationsabkommen mit RUS. Bevölkerungsmehrheit RUS-affin, hat RUS-Pässe. RUS-Rubel als Währung.	1994-2008 Truppenpräsenz als GUS-Friedenstruppe. Nach Krieg GEO-RUS 2008 Baubeginn RUS-Militärbasis und -Seehafen. Grenzschutz durch RUS. 2014 strategisches Bündnis und Partnerschaftsabkommen mit RUS. Bevölkerungsmehrheit hat RUS-Pässe. RUS-Rubel als De-facto-Währung.	Bis 1993 14. Armee, seitdem Truppenpräsenz v. a. als Friedenstruppe. 1999 vereinbarter Truppenabzug bis 2002 fand nicht statt. Grenzschutz unterstützt durch RUS. RUS-Personal in Schlüsselpositionen. Bevölkerungsmehrheit RUS-affin, ca. 33% haben RUS-Pässe.	Vollständige Übernahme der staatlichen Institutionen. Starker Ausbau der Truppenpräsenz. Ausgabe russischer Pässe an alle Einwohner, begleitet von administrativem Druck v. a. gegen ethnische Tataren und Ukrainer.	Keine offizielle Präsenz, aber Evidenz unmarkierter russischer Truppen- und Sicherheitskräfte. RUS-Personal in Schlüsselpositionen. Militärisches Joint Coordination and Control Center (JCCC) UKR-RUS. Umfangreiche Hilfskonvois. RUS-Rubel als Währung.	Keine offizielle Präsenz, aber Evidenz unmarkierter russischer Truppen- und Sicherheitskräfte. RUS-Personal in Schlüsselpositionen. Militärisches Joint Coordination and Control Center (JCCC) UKR-RUS. Umfangreiche Hilfskonvois. RUS-Rubel als Währung.

Abkürzungen: ABK = Abchasien; ARM = Armenien; AZE = Aserbaidschan; GEO = Georgien; GUS = Gemeinschaft Unabhängiger Staaten; MOL = Moldova; NKR = Nagorny Karabach; RUS = Russische Föderation; SOS = Südossetien; TMR = Transnistrien; UKR = Ukraine.

Prioritäten: Deeskalation und Vermeidung neuer Eskalationen

Gegenwärtig spielt die OSZE in allen verschleppten Konflikten (mit Ausnahme der Krim) eine institutionelle Rolle: in der Ostukraine mit Trilateraler Kontaktgruppe und Beobachtermission, in Transnistrien, Abchasien und Südossetien durch Mitkoordination der Genfer Gespräche. Hinzu kommt die weitgehend autonom agierende Minsk-Gruppe für Nagorny Karabach (vgl. Tabelle).

Die Hybriden unterscheiden sich dabei hinsichtlich der Opferzahlen des bewaffneten Konflikts, ihrer ethnischen Vielfalt bzw. Homogenität sowie ihrer politisch-kulturellen Affinität zu Russland. Gemeinsam ist ihnen aber die wachsende Instrumentalisierung für hegemoniale russische Zwecke. Dazu wurde ihre Verflechtung mit russischen Institutionen in unterschiedlichem Maße bis hin zur vollständigen Integration vorangetrieben. Der gesamte Archipel der Hybriden dient somit als Faustpfand gegen die Westorientierung ihrer Mutterstaaten. Die politische Botschaft lautet: eine Eskalation kann jederzeit stattfinden, auch unter Einsatz hybrider Mittel.

Eine nachhaltige Konfliktlösung wird erst dann wahrscheinlich, wenn sich in Russland ein kooperativeres außenpolitisches Paradigma durchsetzt. Dies hängt von internen Faktoren und den Kräfteverhältnissen auf der internationalen Ebene ab – die OSZE und die Aktivitäten des deutschen Vorsizes sind hier nur eines von mehreren Spielfeldern.

Unter diesen Umständen werden Deeskalation und Vermeidung neuer Eskalationen (Sekundärprävention) die dringlichsten Aufgaben der OSZE bleiben. Dabei geht es auch darum, den Austausch über die Konfliktlinien hinweg zu erleichtern und die Lebensbedingungen der Bevölkerungen konkret zu verbessern.

1. In der Ostukraine gilt es, den brüchigen Waffenstillstand weiter zu festigen und die in Minsk vereinbarten politischen Maßnahmen umzusetzen: den Sonderstatus für Teile der Ostukraine, die Durchführung freier und fairer Lokalwahlen nach ukrainischem Gesetz sowie die Wiederherstellung der ukrainischen Hoheit über die Staatsgrenze zu Russland.
2. In Nagorny Karabach wächst das Risiko einer erneuten Eskalation, verstärkt durch die jüngsten Spannungen zwischen Russland und der Türkei, die auch zu einer Verstärkung der russischen Militärpräsenz in Armenien geführt haben. Das Gebiet liegt an der neuralgischen Schnittstelle der Ost-West- und Nord-Süd-Transport- und Energieachsen und ist damit von besonderem Interesse für Einflusssphärenpolitik.
3. Transnistrien wurde über mehrere Jahre hinweg als jener Konflikt gesehen, in dem eine Konfliktlösung am aussichtsreichsten schien, doch entsprechende Initiativen gerieten ins Stocken. Gegenwärtig steht die Frage im Vordergrund, wie Transnistrien vom Assoziierungsabkommen EU-Moldova betroffen sein wird und der relativ entspannte Austausch über die Kontaktlinie hinweg aufrecht erhalten werden kann.
4. Abchasien, Südossetien und die Krim erscheinen gegenwärtig relativ stabil. Doch auch hier sind unangenehme Überraschungen denkbar. Erst kürzlich hat Russland die Kontaktlinie Südossetiens weiter in georgisches Territorium hinein verschoben.

Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des BMZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ und Koordinator der AG Vernetztes Handeln im ZIF.

