

Hans-Georg Heinrich

Konfliktmanagement durch die OSZE in Georgien: Der politische Kontext

Im Umfeld der Konflikte in Georgien lassen sich globale, regionale und lokale Faktoren unterscheiden. Die Großmächte sind durch ihre Interessen, aber auch durch die formalen Konfliktlösungsmechanismen direkt involviert. Der viel beschworene regionale Ansatz geht zunächst davon aus, dass der gesamte Raum ein System bildet, dass also Veränderungen in einem Teilgebiet Auswirkungen auf andere Teile oder das Ganze haben. Das ist sicherlich eine zutreffende Annahme, obwohl offen ist, wie stark die gegenseitigen Abhängigkeiten sind. Sicher ist, dass der Begriff "regionaler Ansatz" politisch instrumentalisiert werden kann. Für Akteure, die kein Interesse an der Lösung eines bestimmten Konflikts haben, kann die Wahl einer Regionalstrategie eine Möglichkeit sein, die Lösung des Einzelkonfliktes unter Verweis auf eine Lösung für die Gesamtregion hinauszuzögern und auf absehbare Zeit zu blockieren. Der Begriff kann aber auch bedeuten, dass die Verantwortung für die Konfliktlösung auf die Regional- bzw. Großmächte verlagert wird. Dasselbe gilt im Übrigen auch für den so genannten Stabilitätspakt, dessen wesentlicher Inhalt offensichtlich eine Einigung zwischen den Groß- bzw. Regionalmächten über die jeweiligen Einflussgebiete im Kaukasusraum sein soll. Die Vorstellungen über die konkreten Interessenabgrenzungen sind dann von den jeweiligen politischen Strategien abhängig.

Hier wird jedenfalls unterstellt, dass die einzelnen Konflikte in Georgien voneinander abhängig oder auf gemeinsame Faktoren rückführbar sind und dass solche Abhängigkeiten darüber hinaus auch politisch instrumentalisiert werden.

Die KSZE/OSZE¹ wurde im Jahre 1992 von der georgischen Regierung gebeten, bei der Lösung des damals aktuellen Konflikts mit Südossetien/Region Zchinwali Hilfe zu leisten. Die OSZE-Mission in Georgien wurde im Oktober 1992 inmitten bürgerkriegsähnlicher Zustände errichtet. Der Konflikt mit Abchasien führte zu einer Erweiterung des Mandats, das schließlich 1999 durch die Grenzbeobachtungsmission am tschetschenischen Abschnitt der Grenze zu Russland vervollständigt wurde. Hinzu kommt noch der Auftrag, Georgien bei der Wahrung der Menschenrechte und der Demokratisierung zur Seite zu stehen. Damit verfügt die OSZE über eine zumindest auf dem Papier starke Präsenz in einem der wichtigsten Krisengebiete der Welt, das durch ein explosives Gemisch aus ethnisch begründeten Separationsbestrebungen, kultureller und religiöser Vielfalt, dem Aufeinandertreffen konfligierender strategischer und ökonomischer Interessen der Groß- und Regional-

1 Im Folgenden wird zwischen KSZE und OSZE nicht mehr unterschieden.

mächte sowie von schwacher Institutionalisierung, Staatlichkeit und Demokratie gekennzeichnet ist.

Georgien verdankt die Aufmerksamkeit, die die internationale Gemeinschaft ihm widmet, vor allem seiner geopolitischen Lage. Wichtige Handels-, Verkehrs- und Transportwege führen über sein Gebiet; es liegt im strategischen Vorfeld der Russischen Föderation und hat gleichzeitig eine gemeinsame Grenze mit dem NATO-Staat Türkei. Die pro-westliche Position der gegenwärtigen Regierung und die im Vergleich zu anderen Kaukasusstaaten relativ weit fortgeschrittene Demokratisierung legen es nahe, Georgien eine Art Vorreiterrolle bei der Übernahme und Verankerung westlich-internationaler Werte in der Kaukasusregion zuzuschreiben. Gleichzeitig teilt Georgien jedoch viele Probleme mit den anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion: Die zerstörte Infrastruktur, ein hoher Anteil des Schwarzmarktes am BIP und entsprechend niedrige Steuereinnahmen sowie die weit verbreitete Korruption lassen die Zukunft des Landes in einem düsteren Licht erscheinen. Darüber hinaus blieben Georgien die für die Auflösung von Imperien typischen Zerfallsprozesse nicht erspart. Dem südossetischen und dem abchasischen Separatismus sind bis jetzt zwar keine weiteren Abspaltungen gefolgt, es wird aber immer deutlicher, dass die Zentralregierung in Tiflis im Verlauf der Wirtschafts- und Energiekrise zunehmend an Einfluss verliert, und das nicht nur in den Krisengebieten.

Angesichts der Tatsache, dass der Versuch einer militärischen Lösung der Konflikte in Südossetien und Abchasien fehlgeschlagen war, versprach sich die georgische Seite von der Internationalisierung der Konflikte eine Stärkung ihrer Position. Die Westorientierung Georgiens ist auch darauf zurückzuführen, dass die Hoffnung, Russland werde Abchasien auf die eine oder andere Weise für Georgien wiedergewinnen, enttäuscht wurde. Darüber hinaus war und ist Georgien auf westliche Finanzhilfe angewiesen. Westorientierung in den außenpolitischen Beziehungen und Stabilisierung im Inneren wurden daher die dominierenden Ziele der georgischen Politik nach 1994. Diese Politik hat tatsächlich zu einer Beruhigung der Situation geführt. Sie hat allerdings einen zweifachen Preis: Erstens ist Georgien noch immer eng mit dem russischen Markt verbunden und befindet sich im Einflussbereich Russlands, was gelegentlich in Widerspruch zu seiner Westorientierung gerät. Zweitens hat die Stabilisierungspolitik dazu beigetragen, dass die Konflikte bis heute ungelöst und zu so genannten *frozen conflicts* geworden sind. Die Interessen der Großmächte im Kaukasus stehen sich keinesfalls diametral gegenüber und die Gefahr, dass diese Region zur Frontlinie eines neuen Kalten Kriegs werden könnte, ist eher gering. Russland und die USA haben gleichermaßen ein Interesse an der Eindämmung des Drogen- und Waffenhandels sowie an der Verhinderung und Ausschaltung des islamischen Extremismus. Der Tschetschenienkrieg bringt jedoch Waffen und Drogen (vor allem zur Finanzierung des tschetschenischen Widerstands) in die gesamte Region. Insbesondere Georgien ist auch von den militärischen Operationen di-

rekt betroffen, da beide Konfliktparteien versuchen, sein Territorium für die Kriegführung zu nutzen: die tschetschenischen Kämpfer, um sich der Verfolgung durch russische Einheiten zu entziehen, und die russische Führung, um die Tschetschenen in die Zange zu nehmen. Der politische Druck auf die georgische Regierung, einer gemeinsamen Militäroperation im georgischen Pankisi-Tal zuzustimmen, ist sehr stark und wird durch bestimmte Maßnahmen wie etwa die Einführung des Visumzwangs im bilateralen Reiseverkehr im Dezember 2000 noch unterstrichen. Der Tschetschenienkrieg hat so zur Destabilisierung der gesamten Region geführt; eine Beruhigung der Situation ist nicht abzusehen.

Das sind die (in der Tat nicht eben günstigen) Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der OSZE in Georgien. Die Mission ist Gast der georgischen Regierung und kann schon aus diesem Grunde nicht die Rolle eines neutralen Vermittlers übernehmen. Gerade das aber wird der OSZE von den Vertretern Südossetiens und Abchasiens regelmäßig zum Vorwurf gemacht. Neutralität ist jedoch auch durch die Politik der internationalen Gemeinschaft ausgeschlossen, die Gebietsänderungen - wenn überhaupt - nur befürwortet und anerkennt, wenn sie einvernehmlich zustande kommen. Es hat zwar Präzedenzfälle gegeben, in denen die internationale Gemeinschaft die einseitige Lossagung von Gebietsteilen eines souveränen Staates anerkannt hat, die Resultate waren jedoch selten ermutigend (z.B. beim Zerfall Jugoslawiens). Georgien kann daher mit der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft gegenüber den verschiedenen Separatismen rechnen. Das gilt auch für die Position der Russischen Föderation, die sich schon allein durch den tschetschenischen Separatismus veranlasst sieht, dem Prinzip der territorialen Unversehrtheit und der Souveränität gegenüber dem Recht auf Selbstbestimmung den Vorzug zu geben.

Vor diesem Hintergrund sind alle Erwartungen und Hoffnungen auf eine baldige friedliche Lösung der *frozen conflicts* in Georgien überzogen. Der Wille, die Konflikte politisch zu lösen, ist nicht sehr stark ausgeprägt; die georgische Seite ist noch am ehesten dazu bereit. Die Konfliktparteien sind mit dem Status quo zwar nicht zufrieden, haben sich aber einigermaßen mit ihm arrangiert. Was die Präsenz der internationalen Gemeinschaft betrifft, so war die Transformation der militärischen Konflikte in institutionell verankerte Dialoge ihr bislang bedeutsamster Beitrag. Allerdings gelang dies nur auf Grund der Dialogbereitschaft der Konfliktparteien selbst und der militärischen Präsenz von GUS-Friedenstruppen in beiden Konfliktzonen.

Neben dem Krieg in Tschetschenien hat auch die Frage der Auflösung der russischen Militärstützpunkte auf georgischem Territorium eine gewisse Bewegung in die eingefahrenen Abläufe der georgischen Politik gebracht. Für die OSZE-Mission in Georgien war der auf georgischen Wunsch gefasste Beschluss, eine Grenzbeobachtungsmission entlang dem tschetschenischen Abschnitt der georgisch-russischen Grenze einzurichten, eine willkommene Gelegenheit ihre Fähigkeit zur Konfliktprävention unter Beweis zu stellen.

Das Mandat der Mission umfasst die Beobachtung des grenzüberschreitenden Verkehrs, die Mission hat jedoch nicht das Recht direkte Kontrollen durchzuführen. Ebenso sind Beobachtungen und Berichte über Kampfhandlungen auf dem Territorium der Russischen Föderation ausgeschlossen. Als Folge der Dislozierung der OSZE-Grenzbeobachter ist der grenzüberschreitende Verkehr auf ein Minimum zurückgegangen (seit der Schließung der einzigen Straßenverbindung über Schatili im Winter 1999 war allerdings ein Überschreiten der Grenze ohnehin nur über steile Saumpfade möglich). Aus diesen und anderen Gründen sind die offiziellen Berichte stets diplomatisch geglättet und unspektakulär geblieben. Die Berichte wurden von georgischer Seite als Beweis dafür angeführt, dass Vorwürfe von Seiten Russlands, Georgien unterhalte oder dulde Trainingslager für tschetschenische Kämpfer auf seinem Territorium, durch die internationale Gemeinschaft widerlegt seien. Russland hingegen drängt auf eine umfassende Beobachtermission entlang dem gesamten Grenzverlauf. Für eine endgültige Beurteilung des Erfolgs der Mission ist es noch zu früh; jedenfalls hat sie gezeigt, dass eine Zusammenarbeit rivalisierender Staaten im Rahmen der OSZE auch bei höchst sensiblen Aufgaben möglich ist (die Beobachtermission wird von einem österreichischen General geleitet, die stellvertretenden Kommandanten sind jeweils ein US-Amerikaner und ein Russe). Im Übrigen ist auch die operative Zusammenarbeit zwischen russischen und georgischen Grenztruppen hervorragend und wird von den politischen Nebengeräuschen nicht beeinflusst.

Die Rolle der OSZE bei der Aufgabe der russischen Militärstützpunkte ist noch nicht geklärt. Die Russische Föderation hatte sich auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul im November 1999 bereit erklärt, ihre Basen auf georgischem Territorium schrittweise zurückzuziehen.² Darüber hinaus verpflichtete sich Russland auch das so genannte TLE (*Treaty Limited Equipment*/vertraglich begrenztes Gerät) im Rahmen des KSE-Vertrages aus Georgien zurückzuziehen. Letzteres ist inzwischen geschehen, wobei auch die OSZE teilweise Verifizierungsaufgaben übernommen hat. Bezüglich der Auflösung der russischen Stützpunkte in Gudauta, Batumi und Achalkalaki gibt es noch Differenzen zwischen der georgischen und der russischen Seite: Die georgische Regierung will einen Rückzug innerhalb kürzestmöglicher Frist, während die

2 Der diesbezügliche englische Originaltext lautet: "(2) No later than 31 December 2000 the Russian Side will withdraw (dispose of) the TLE located at the Russian military bases at Vaziani and Gudauta and at the repair facilities in Tbilisi. The Russian military bases at Gudauta and Vaziani will be disbanded and withdrawn by 1 July 2001. The issue of the utilization, including the joint utilization, of the military facilities and infrastructure of the disbanded Russian military bases remaining at those locations will be resolved within the same time-frame. (3) The Georgian Side undertakes to grant to the Russian Side the right to basic temporary deployment of its TLE at facilities of the Russian military bases at Batumi and Akhalkalaki. (4) The Georgian Side will facilitate the creation of the conditions necessary for reducing and withdrawing the Russian forces. In this connection, the two Sides note the readiness of OSCE participating States to provide financial support for this process. (5) During the year 2000 the two Sides will complete negotiations regarding the duration and modalities of the functioning of the Russian military bases at Batumi and Akhalkalaki and the Russian military facilities within the territory of Georgia."

russische Seite eine Frist von bis zu 15 Jahren vorschlägt. Überdies ist auch die weitere Verwendung der (in Abchasien befindlichen) Basis in Gudauta umstritten: Die russische Seite hat ihre Umwandlung in ein Erholungszentrum für die GUS-Friedenstruppen vorgeschlagen, während georgische Maximalforderungen auf die Übergabe an die georgische Armee hinauslaufen.

Das entspricht auch der Perception der georgischen Regierung, nach der die Konflikte vor allem aufgrund der Präsenz der (im Wesentlichen russischen) GUS-Friedenstruppen "eingefroren" sind. Die OSZE wird also auch in Zukunft unter doppeltem Druck stehen: Die georgische Seite wird Vorschläge forcieren, die darauf hinauslaufen, die GUS-Friedenstruppen aus Abchasien und Südossetien abzuziehen bzw. (nach dem Konzept der Internationalisierung) durch Georgien-freundliche Armeen (wie z.B. der Ukraine oder westlicher Staaten) zu ersetzen. Für die Russische Föderation, die Georgien zwar nicht ausschließlich, aber doch in erster Linie im Zusammenhang mit dem tschetschenischen Konflikt als unverzichtbares strategisches Territorium betrachtet und ein Vordringen der NATO (in welcher Form auch immer) in diesen Raum unbedingt verhindern möchte, sind solche Vorschläge zurzeit unannehmbar und *ultra vires*.

Die in der Folge des Badener Treffens³ geführten Verhandlungen über militärische und andere Garantien für einen künftigen Friedensvertrag zwischen Zchinwali und Tiflis sind also, gelinde gesagt, verfrüht - ganz abgesehen davon, dass die wesentlichen Punkte des Interimsdokuments noch offen sind. Dasselbe gilt *mutatis mutandis* für den Abchasienkonflikt. Hier hat die OSZE kein Mandat für politische Verhandlungen, aber die praktischen Schwierigkeiten sind die gleichen wie im Falle Südossetiens. Die UNOMIG als *lead agency* muss sich im Wesentlichen damit begnügen, eine Vermittlungstätigkeit zu entfalten, welche eine Verlängerung des Mandates im Sicherheitsrat gewährleistet.

Die Grundlinien der zukünftigen Konflikte in Georgien zeichnen sich bereits heute ab. Auf Grund der Schwäche der staatlichen Strukturen besteht die Gefahr eines weiteren Zerfalls, was weniger für Adscharien, als vielmehr für das armenisch besiedelte Jawachetien gilt. Durch die Schließung des russischen Militärstützpunktes in Achalkalaki werden sich die ökonomischen Probleme dieser Region trotz internationaler Hilfe noch verschärfen. Dazu kommt noch die politisch heiß umstrittene Frage der Rückkehr der Mescheten in dieses Gebiet, zu der sich Georgien anlässlich seines Beitritts zum Europarat (1999) verpflichtet hat. Hier besteht der einzige Ausweg in Infrastrukturprojekten, die ethnisch übergreifend angelegt sein müssen, um den Widerstand lokaler Behörden gegen die Repatriierung zu vermindern. Die Frage der Rückkehr der Mescheten nach Georgien ist im Übrigen ein Paradebeispiel für einen Konflikt, der einen regionalen Ansatz erfordert: Der Konflikt ist virulent, da

3 Anfang Juli 2000 fand in Baden bei Wien ein Treffen der Expertengruppen Georgiens und Südossetiens/Zchinwali statt, das auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul (November 1999) beschlossen worden war.

der juristische Status und die praktischen Lebensumstände der Mescheten an ihren derzeitigen Aufenthaltsorten (vor allem in Südrussland und Aserbaidshan) instabil, bedroht bzw. schwierig sind. Die erwünschte und mögliche kontrollierte Repatriierung verlangt also nicht nur nach einer Vorleistung Georgiens, sondern auch nach Garantien aller Gaststaaten sowie nach internationaler Koordinierung. Das wäre eine genuine Aufgabe für die OSZE, die angesichts der Schwierigkeiten bei der Konfliktlösung in Georgien bislang in diesem Mandatsgebiet wenig greifbare Erfolge aufzuweisen hat.