

Heidi Tagliavini

## Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung in Georgien - Aus der Tätigkeit einer Persönlichen Vertreterin des OSZE-Vorsitzes

Am 29. Dezember 1999 wurde ich vom damaligen österreichischen Außenminister Wolfgang Schüssel zur Persönlichen Vertreterin des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Kaukasus ernannt. Meine Aufgabe war es, den Vorsitz in allen Fragen betreffend die Konflikte in *Tschetschenien/Russische Föderation* sowie in *Südossetien/Georgien* und in *Abchasien/Georgien* zu unterstützen und zu beraten. Mein Mandat umfasste folgende Punkte:

- Förderung der Bemühungen aller beteiligten Parteien und der internationalen Gemeinschaft um OSZE-konforme Lösungen;
- Entwicklung von Strategien für umfassende Initiativen zur Förderung der Achtung von OSZE-Normen und -Prinzipien in der Region;
- Beratung und Unterstützung der Amtierenden Vorsitzenden<sup>1</sup> für das Voranbringen dieser Bemühungen in der Region;
- Pflege enger Kontakte mit internationalen Organisationen (Europarat, Europäische Union, Vereinte Nationen etc.) im Namen der Amtierenden Vorsitzenden.

Der Kaukasus gehörte zu den Prioritäten des österreichischen Vorsitzes, der daher den Beschluss fasste, für diese Region eine eigene Persönliche Vertreterin zu ernennen. Mein Mandat endete am 31. Dezember 2000.

### *Zum Instrument des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden*

Der "Persönliche Vertreter" ist eines der Instrumente der OSZE, die dem Vorsitz während seines Präsidialjahres zur Verfügung stehen. Er soll dem Vorsitz bei einer bestimmten Aufgabe unterstützend beistehen. Die Ernennung von Persönlichen Vertretern ist eine Prärogative des Vorsitzes. Zur Unterstreichung seiner Prioritäten setzte Österreich im Jahr 2000 vier Persönliche Vertreter ein, um seinen Bemühungen auf dem Balkan, in Zentralasien und im Kaukasus Nachdruck zu verleihen.<sup>2</sup> In der kurzen Geschichte

---

1 Benita Ferrero-Waldner übernahm am 4. Februar 2000 das Amt der österreichischen Außenministerin und wurde damit Amtierende Vorsitzende der OSZE.

2 Für den Balkan: Albert Rohan, Generalsekretär des österreichischen Außenministeriums, für Zentralasien: Ján Kubiš, Generalsekretär der OSZE, für Berg-Karabach: Andrzej Kasprzyk, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den von

der OSZE wurde dieses Instrument von den jeweiligen Vorsitzenden unterschiedlich angewandt. Vor der Betrachtung und Analyse der Konflikte, die in mein Mandat fielen, möchte ich daher einige grundsätzliche Überlegungen zum Instrument des Persönlichen Vertreters anstellen.

In den "Beschlüssen von Helsinki" von 1992 wird unter Punkt 22 die Funktion des Persönlichen Vertreters wie folgt definiert:

"Wenn der amtierende Vorsitzende mit einer Krise oder einem Konflikt befaßt ist, kann er zur Unterstützung und auf seine Verantwortung einen persönlichen Vertreter mit einem klaren und präzisen Mandat bestimmen. Der amtierende Vorsitzende unterrichtet den AHB von der Absicht, einen persönlichen Vertreter zu ernennen, und von dessen Mandat. Die Berichte des amtierenden Vorsitzenden an den Rat/AHB enthalten Informationen über die Aktivitäten des persönlichen Vertreters sowie über alle seine Beobachtungen und Ratschläge."<sup>3</sup>

Der "Ausschuss Hoher Beamter" (AHB) existiert zwar nicht mehr - er wurde zunächst in "Hoher Rat" umbenannt, seine Aufgaben hat inzwischen jedoch weitgehend der Ständige Rat (seinerzeit: Ständiger Ausschuss) übernommen -, das Prozedere ist allerdings dasselbe geblieben. In der Vergangenheit wurden Persönliche Vertreter sowohl für kürzere als auch für längere Missionen eingesetzt. Meine einjährige Tätigkeit als Persönliche Vertreterin für den österreichischen Vorsitz hat mir gezeigt, mit welchen Problemen, aber auch Möglichkeiten diese Funktion verbunden ist.

Da der Persönliche Vertreter gemäß Definition vor allem bei der Krisen- und Konfliktbewältigung zum Einsatz kommt, ist eine der unabdingbaren Voraussetzungen für das Erreichen der Ziele, wie sie in der obigen Definition beschrieben sind, dass der Persönliche Vertreter und sein Mandat von den Konfliktparteien akzeptiert werden. So begrüßte z.B. Georgien die Ernennung eines Persönlichen Vertreters ausdrücklich und wertete sie als gebührende Beachtung der dort existierenden Probleme durch den Vorsitz. Demgegenüber stellte sich Russland im Falle des Konflikts in Tschetschenien auf den Standpunkt, dass seine Intervention in diesem Konflikt eine interne Antiterroroperation sei. Die Geschichte des zweiten Tschetschenienkrieges zeigt ziemlich deutlich, dass Moskau jede internationale Beteiligung an der politischen Konfliktbewältigung ablehnt. Zwar ließ Moskau im Bereich der Menschenrechte einige wenige Experten des Europarates ins Land; diese arbeiten aber mit einem sehr eingeschränkten Mandat und sind in die russischen Strukturen eingebunden. Außer diesem Engagement bleibt der internationalen Gemeinschaft in Tschetschenien nur der humanitäre Einsatz in sehr begrenztem

---

der Minsker-Konferenz behandelten Konflikt, und Heidi Tagliavini für Missionen im Kaukasus.

3 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 4.

Rahmen. Die konsequente Ablehnung der Tätigkeit eines Persönlichen Vertreters in der Tschetschenienfrage durch Moskau hatte zur Folge, dass mein Mandat sich in diesem Fall auf die - immerhin nicht unwichtige - Unterstützung und Beratung des Vorsitzes reduzierte. In der Schaffung eines informellen Netzwerkes mit anderen internationalen Organisationen, die humanitäre Aufgaben wahrnahmen oder im Bereich der Menschenrechte im Nordkaukasus aktiv waren, sahen wir außerdem die Möglichkeit, einen wenn auch kleinen Beitrag zur Konfliktbewältigung zu leisten.

Nicht unproblematisch ist die Stellung des Persönlichen Vertreters. Naturgemäß steht er zwischen dem Vorsitz und den OSZE-Missionen in den Konfliktgebieten. Im Falle einer längeren Mission eines Persönlichen Vertreters ist es deshalb sicher wichtig, dass der Vorsitz dessen Mandat gegenüber dem Mandat des Missionsleiters präzise abgrenzt und die Position des Persönlichen Vertreters stärkt. Es muss unbedingt verhindert werden, dass es zu Spannungen und Konkurrenzsituationen mit den Missionen kommt.

Eine weitere Schwierigkeit kann die zeitliche Begrenzung des Mandats darstellen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Persönliche Vertreter nicht zur Bewältigung einer akuten Krise eingesetzt wird,<sup>4</sup> sondern - wie in meinem Fall - um Bewegung in so genannte *frozen conflicts* wie z.B. in Südossetien/Georgien zu bringen. Es liegt auf der Hand, dass der Aufbau eines Beziehungsnetzes und die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses zu den Akteuren eines Konflikts nicht von heute auf morgen geschehen. Beides sind aber Grundvoraussetzungen dafür, in solch vielschichtigen und komplizierten Konflikten wie dem erwähnten auch nur Teilresultate zu erzielen. In diesem Sinne wäre es für den Persönlichen Vertreter, aber auch für seine Gesprächspartner wichtig, dass sein Mandat nicht auf eine Präsidentschaft beschränkt ist. Auch das Engagement der Konfliktparteien in den Gesprächen wäre dann vermutlich größer.

Dieser Punkt gibt mir Gelegenheit, auch auf die positiven Seiten des Instruments des Persönlichen Vertreters hinzuweisen. Es ist kein Geheimnis, dass das Fehlen eines institutionellen Gedächtnisses als Resultat des relativ raschen Wechsels der Mitarbeiter in den Missionen mit oftmals nur kurzen Einsatzzeiten eine der Schwächen der OSZE darstellt. Natürlich trägt auch der jährliche Wechsel des Vorsitzes nicht gerade zur Kontinuität in der Konfliktprävention bzw. -bearbeitung bei. Es erhebt sich daher die Frage, ob durch den längerfristigen Einsatz von Persönlichen Vertretern nicht ein wichtiges Element der Kontinuität geschaffen werden könnte.

Die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, die in verschiedenen Konfliktgebieten (z.B. im Kaukasus, auf dem Balkan und in Zentralasien) durch Sondergesandte des Generalsekretärs vertreten sind, könnte auf dem Niveau

---

4 Solch eine kurzfristige Mission war z.B. die Mission des ehemaligen spanischen Ministerpräsidenten Felipe González in Belgrad im Dezember 1996, dessen Mandat darin bestand, "Informationen von allen politischen Kräften und Institutionen, einschließlich der Medien und der Justiz, über die Fakten und Ereignisse bezüglich der Kommunalwahlen, einschließlich der Annullierung ihrer Ergebnisse, einzuholen".

von hochrangigen Vertretern besser koordiniert und somit intensiviert werden, wie es sich in meinem Fall am Beispiel des Konflikts in Abchasien/Georgien auch gezeigt hat.<sup>5</sup>

Es kristallisiert sich immer deutlicher heraus, dass die Konflikte im Kaukasus einen inneren Zusammenhang aufweisen und somit nicht einzeln gelöst werden können. Ein regionaler Ansatz ist daher notwendig. Verschiedene Politiker in und außerhalb der Region haben sich in diesem Sinne geäußert. Auch die OSZE wird sich möglicherweise verstärkt mit solchen Ansätzen beschäftigen und entsprechende Aktivitäten entwickeln müssen. Ein Persönlicher Vertreter könnte das geeignete Instrument für die Vertretung der OSZE und die Koordination ihrer Aktivitäten in der Region darstellen und wäre in diesem Sinne eine nützliche Ergänzung zu den Missionen vor Ort.

Es gibt meiner Meinung nach also durchaus Gründe, in der OSZE am Instrument des Persönlichen Vertreters festzuhalten. Allerdings müssten die oben erwähnten Probleme, die mit dieser Funktion verbunden sind, in der Organisation einmal diskutiert und geklärt werden.

### *Die Konflikte in Georgien*

Im Lichte des oben Gesagten soll nun anhand der konkreten Tätigkeit in Südossetien und in Abchasien dargestellt werden, welchen Beitrag ein Persönlicher Vertreter im Rahmen des Mandates und unter Berücksichtigung der gegebenen Situation im Konfliktgebiet leisten kann.

Bei der Betrachtung der Konflikte in Georgien sollte eingangs erst einmal auf die schwierige innen- und außenpolitische Lage in diesem Land verwiesen werden:

- Die wirtschaftlichen Probleme nehmen zu.
- Die soziale Unzufriedenheit über die schlechten Lebensbedingungen (hohe Arbeitslosigkeit, mehrmonatige Lohnausfälle, knappe Energiezufuhr etc.) wird größer.
- Die Anwesenheit von mehreren Hunderttausend Flüchtlingen (aus Abchasien und Südossetien, aber auch aus Tschetschenien) schafft zusätzliche Unruhe und Schwierigkeiten (humanitäre und soziale Probleme, Gesundheit, Erziehung, Sicherheit, etc.).
- Die Schwäche der staatlichen Strukturen lädt geradezu zur Umgehung der Gesetze ein; Kriminalität und Korruption sowie die Durchsetzung von Partikularinteressen sind keine Seltenheit.
- Das nicht spannungsfreie Verhältnis zu Moskau wirkt sich direkt auf die Konfliktlösungsprozesse aus.

---

5 Siehe den Abschnitt über Abchasien in diesen Ausführungen.

Solche internen Schwierigkeiten machen es der internationalen Gemeinschaft nicht einfach, in Georgien etwas zu bewegen. Bisher hat Georgien selbst auch relativ wenig unternommen, um die secessionistischen Gebiete davon zu überzeugen, dass eine Rückkehr in den georgischen Staatsverband für sie attraktiv und vorteilhaft wäre. Auch steht außer Zweifel, dass eine Lösung der Konflikte in Georgien nur unter Berücksichtigung russischer Interessen möglich ist, was bedeutet, dass beide Länder zusammenarbeiten müssen.

### *Südostsetien*

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ließen sich ursprünglich im Nordkaukasus lebende Osseten auf den fruchtbaren Südhängen des Kaukasus in Georgien nieder, brachen ihre Bindungen zum Norden aber nie ab. Ganz im Geiste der herrschenden Aufbruchstimmung forderten sie Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts die Aufwertung ihres politischen Status gegenüber Georgien, was von Tiflis jedoch abgelehnt wurde und bereits damals zu blutigen Auseinandersetzungen führte. Noch vor dem Zerfall der Sowjetunion im Jahre 1991 und als Reaktion auf die Souveränitätserklärung Georgiens gegenüber Moskau erklärte Südostsetien 1990 seinerseits die Sezession von Georgien und brachte seinen Wunsch nach Anschluss an Nordostsetien als Teilrepublik der Russischen Föderation zum Ausdruck. Terrorakte und militärische Zusammenstöße veranlassten Zehntausende von georgischen und ossetischen Einwohnern zur Flucht.<sup>6</sup> Russland machte 1992 in Südostsetien, auf dem Territorium des damals bereits unabhängigen Georgien, den blutigen Unruhen mit Fallschirmjägern ein gewaltsames Ende und brachte Georgier und Südostseten dazu, ein Waffenstillstandsabkommen (das so genannte Abkommen von Sotschi) zu unterzeichnen. Unmittelbar danach wurden Verhandlungen mit Russland als Vermittler und unter Beteiligung der OSZE aufgenommen.

Seit 1996 stagnierten die Verhandlungen und schwächten damit auch die verschiedenen Mechanismen zur Kontrolle der Lage in der Region.<sup>7</sup> Die drei folgenden Punkte sind die Haupthindernisse für die Beilegung des Konflikts:

- die Frage der territorialen Integrität Georgiens sowie der Status Südostsetiens,
- die staatlich-rechtlichen Beziehungen der beiden Einheiten sowie
- Sicherheitsgarantien für zukünftige Abkommen, die die Beziehungen zwischen Georgien und Südostsetien regeln sollen.

---

6 Die Osseten flohen mehrheitlich in den Nordkaukasus, die in Südostsetien lebenden Georgier in andere Gebiete Georgiens.

7 Die Gemeinsame Kontrollkommission (*Joint Control Commission*, JCC) als Regulierungsorgan und die aus Russen, Georgiern sowie Nord- und Südostseten bestehenden gemeinsamen Friedensstruppen (*Joint Peacekeeping Forces*, JPKF).

Um den Verhandlungen neue Dynamik zu verleihen, regten die Staats- und Regierungschefs auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul 1999 ein Expertentreffen an, um in den wichtigsten Streitfragen Fortschritte zu erzielen. Die georgische Seite verlangte darüber hinaus eine Stärkung der Rolle der OSZE als Ausgleich zu dem als zu stark empfundenen Einfluss Moskaus. Die süd-ossetische Seite gab sich hingegen mit dem Status quo zufrieden. Status quo heißt in diesem Fall eine dreifache russische Präsenz in Südossetien

- als Vermittler in den politischen Verhandlungen,
- als Oberkommandierender der Friedenstruppen und darüber hinaus
- als nordossetischer Teilnehmer an den Verhandlungen, sozusagen als natürlicher Alliiertes der Südosseten.

Das in Istanbul angeregte Badener Expertentreffen,<sup>8</sup> das Mitte Juli 2000 stattfand, brachte folgende konkrete Ergebnisse:

- Erstmals wurden die staatlich-rechtlichen Beziehungen (territoriale Integrität Georgiens, Status Südossetiens und Garantiefrage) als Thema aufgegriffen und es wurde vereinbart, diese Fragen künftig in einem "Paket" zu behandeln, d.h., über diese Fragen kann nicht einzeln verhandelt werden.
- Des Weiteren beauftragten die Parteien den österreichischen OSZE-Vorsitz, gemeinsam mit der Russischen Föderation Konsultationen über die Garantien zukünftiger Abkommen zu beginnen.

Als Persönliche Vertreterin der Amtierenden Vorsitzenden der OSZE habe ich somit nach dem Badener Treffen folgende Aktivitäten für den Vorsitz unternommen:

- Konsultationen über eine verstärkte Rolle der OSZE im georgisch-ossetischen Konfliktregelungsprozess,
- Konsultationen über die Vorstellungen der Konfliktparteien zur Garantiefrage,
- vertrauensbildende Maßnahmen zur Verminderung der Spannungen durch Anregung konkreter Vorschläge bei noch offenen Fragen (Unterzeichnung eines überfälligen wirtschaftlichen Rehabilitationsabkommens zwischen der Russischen Föderation und Georgien, Einberufung der Gemeinsamen Kontrollkommission zur Regelung aller neben dem Friedensprozess anhängigen Fragen, vor allem im Bereich Sicherheit, Abtrennung der Friedensverhandlungen von anderen praktischen Fragen etc.).

---

8 Baden bei Wien.

Seit September habe ich gemeinsam mit dem Vertreter der Russischen Föderation, Botschafter Michail Majorow, und dem Leiter der OSZE-Mission in Tiflis, Botschafter Jean-Marie Lacombe, drei Konsultationsrunden zu diesen Fragen in Tiflis und Zchinwali (Südostsetien) durchgeführt. Als Ergebnis kann Folgendes festgehalten werden: Sowohl in der Frage der Stärkung der Rolle der OSZE als auch in der Garantiefage besteht zwar auf beiden Seiten Gesprächsbereitschaft, doch sind die Vorstellungen wie erwartet sehr unterschiedlich. Georgien unterstützt die Idee, die OSZE-Troika in die Verhandlungen einzubeziehen. Dem steht Südostsetien skeptisch gegenüber und hält am Status quo fest. Auch in der Frage der Garantien gehen die Meinungen weit auseinander: Südostsetien versteht unter Garantien "harte", d.h. militärische Sicherheitsgarantien. Georgien hingegen schließt sich in dieser Frage der Interpretation der OSZE an, die Garantien als ein umfassendes System zur Sicherung der wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und menschenrechtlichen Aspekte des zukünftigen Zusammenlebens versteht.

Mit diesen regelmäßigen Konsultationen gelang es, eine gewisse Bewegung in den Konfliktlösungsprozess zu bringen. Das Rehabilitationsabkommen wurde am 23. Dezember 2000 nach langem Drängen der OSZE und des österreichischen Vorsitzes endlich unterzeichnet. Damit konnte die Gemeinsame Kontrollkommission wieder einberufen werden. Erstmals tagte diese nun unter Beteiligung der EU-Kommission, die sich in diesem Konflikt finanziell in den Bereichen Energie und Transport stark engagiert, im April 2001. Darüber hinaus wurde ebenfalls noch vor Jahresende ein Terminplan für weitere Treffen zur Fortsetzung des politischen Dialogs vereinbart. Damit wurde eine Dynamik im Friedensprozess geschaffen, die es aufrechtzuerhalten gilt, zumal die geopolitische Situation in der Region Spannungen auslöst, die sich negativ auf die Konfliktlösungsbereitschaft auswirken.

#### *Abchasien*

Zwischen Abchasien und Georgien schwelte im Verlauf der gesamten Zeit der sowjetischen Herrschaft ein latenter Konflikt, der sich periodisch bis zu blutigen Unruhen zuspitzte. Zur Zeit der Perestroika, als Georgien selbst die Unabhängigkeit von Russland anstrebte, erreichten diese Spannungen ihren Höhepunkt an Unversöhnlichkeit. Nach der 1990 erfolgten einseitigen Erklärung der Souveränität Abchasiens (die von Georgien umgehend annulliert wurde), verkündete das abchasische Parlament 1992 die Unabhängigkeit, was den Einmarsch der georgischen Nationalgarde zur Folge hatte. Nach etwas mehr als einem Jahr gewann Abchasien - zweifellos nicht ohne äußere Unterstützung - den Krieg gegen Georgien. 1994 wurde in Moskau ein von Russland vermittelter und von den Vereinten Nationen und der OSZE mitunterzeichneter Waffenstillstand geschlossen. Außerdem wurden ein Vertrag über

die Regelung des Status Abchasiens und ein vom UNHCR mitgetragenes Abkommen über die Rückkehr der Flüchtlinge<sup>9</sup> unterzeichnet.

Seither ist im Konfliktgebiet eine rund 1.600 Mann starke GUS-Friedenstruppe<sup>10</sup> zur Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstandes eingesetzt, die durch eine rund 100 Mann starke VN-Mission (UNOMIG) beobachtet wird. Die VN sind politisch auch mit dem so genannten Genfer Prozess in Fragen der Sicherheit, der Flüchtlingsrückkehr und des wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbaus federführend, wobei die Rolle Moskaus in den Friedensverhandlungen nicht unterschätzt werden darf. Die OSZE ist in Abchasien nur im Rahmen ihres Mandats in der menschlichen Dimension mit einigen wenigen Projekten zur Entwicklung der Zivilgesellschaft und zur Wahrung der Menschenrechte tätig.

Bis 1998 gab es im Konfliktgebiet zunächst keine ernsthaften Zwischenfälle mehr. Im Mai 1998 kam es jedoch nach monatelangen Spannungen und gegenseitigen Provokationen im abchasischen Grenzgebiet, dem Gali-Distrikt, erneut zum Ausbruch eines kurzen, aber heftigen militärischen Konflikts, der die gesamte mittlerweile wieder dorthin zurückgekehrte Bevölkerung, rund 80.000 Mingrelen<sup>11</sup>, zum zweiten Mal seit dem Krieg von 1992-94 zur Flucht veranlasste. Nur dank der schnellen Reaktion der VN konnten diese so genannten Mai-Ereignisse gestoppt werden. Die Vertreibung der Einwohner, die Plünderung und das anschließende Abbrennen der Häuser konnten jedoch nicht verhindert werden.

Bei der Betrachtung der Lage in Abchasien darf der russische Faktor nicht unterschätzt werden: Die gängige Sprache ist Russisch, die Währung ist der russische Rubel, die Grenze zu Russland wird von der Russischen Föderation und nicht gemeinsam mit Georgien kontrolliert und die russische Präsenz, vor allem in Gestalt russischen Militärs, ist bedeutend. Das zeigt, wie weit sich Abchasien in jeder Hinsicht von Georgien entfernt hat. Abchasien ist damit zu einem Testfall für die bilateralen Beziehungen zwischen Moskau und Tiflis geworden.

In Anerkennung der führenden Rolle der VN in den politischen Verhandlungen versteht sich die OSZE als unterstützende Organisation im abchasischen Friedensprozess. Auf dem Istanbuler Gipfeltreffen verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine Erklärung, nach der die OSZE in Abchasien eine aktivere Rolle spielen soll. Auf georgische Initiative hin forderten sie den OSZE-Vorsitz auf, gemeinsam mit den VN eine Erkundungsmission zur Prüfung des Vorwurfs kontinuierlicher "ethnischer Säuberung" im Gali-Distrikt durchzuführen. Meine Gespräche im Hauptquartier der Vereinten

---

9 Von beiden Seiten verübte Massaker an der Zivilbevölkerung hatten zu einer Massenflicht aus Abchasien geführt. Rund 250.000 Flüchtlinge, vorwiegend ethnische Georgier, leben noch heute außerhalb Abchasiens, ein großer Teil davon in Tiflis.

10 Die GUS-Friedenstruppe (CIS Peacekeeping Force) besteht praktisch ausschließlich aus russischen Verbänden und steht unter russischem Oberkommando.

11 Eine der vielen ethnischen Gruppen Georgiens; geographisch leben sie im "Grenzgebiet" zwischen den Konfliktparteien und sind daher die eigentlichen Opfer dieser Situation.



Nationen im März 2000 ergaben zunächst, dass die VN, die in ihren Sicherheitsratsresolutionen zu Abchasien das Wort "ethnische Säuberung" aus verschiedenen Gründen<sup>12</sup> stets vermeiden, nicht zu einer derartigen gemeinsamen Mission mit der OSZE bereit waren. Abgesehen davon war Abchasien, das die Durchführung rein physisch hätte ermöglichen müssen, an einer solchen Mission nicht interessiert.

Im Namen des österreichischen Vorsitzes suchte ich nun nach einer realisierbaren Formel, mit der sich auch Georgien einverstanden erklären konnte. Aus der Erkundungsmission wurde eine Mission zur Feststellung der Lage der in den Gali-Distrikt zurückgekehrten Flüchtlinge zum Zwecke der Erhebung der humanitären, sozialen, wirtschaftlichen und Sicherheitsbedürfnisse.<sup>13</sup> Damit gelang es,

- die VN als Partner für diese Operation zu gewinnen,
- den abchasischen Führer Wladislaw Ardsinba von diesem Unternehmen zu überzeugen,
- die Zustimmung der georgischen Seite zu gewinnen und
- eine repräsentative Anzahl in Georgien tätiger internationaler Organisationen zur Mitarbeit einzuladen.

Die Gemeinsame Beurteilungsmission (*Joint Assessment Mission*, JAM) kam gerade rechtzeitig vor dem OSZE-Außenministertreffen in Wien im November 2000 zustande. Damit wurde die Vorgabe des Istanbul Gipfeltreffens erreicht, wenn auch mit gewissen Einschränkungen. Jede andere Tätigkeit in diesem Bereich wäre nicht machbar gewesen. Konkret hat die Gemeinsame Beurteilungsmission

- die Zusammenarbeit zwischen den VN und der OSZE in Georgien gefördert, wobei auf den guten Willen des jetzigen Missionsleiters der VN-Beobachtermission, Botschafter Dieter Boden, hingewiesen werden muss, ohne dessen Einsatz die Mission nicht zustande gekommen wäre;
- als konkretes Ergebnis verschiedenen Organisationen die Möglichkeit gegeben, gezielt einer besonders verletzbaren Gruppe von Flüchtlingen adäquate Hilfe zu leisten;

---

12 Die VN hoben als Gründe vor allem die Konsequenzen hervor, die eine solche Verurteilung nach sich zöge: Sie wären verpflichtet, nach der Feststellung von ethnischer Säuberung strafrechtliche Schritte gegen Abchasien einzuleiten. Zweifellos sind auch die Strukturen der VN, allen voran der Sicherheitsrat mit seinem Vetorecht, nicht geeignet, schwerwiegende Verurteilungen in diesem Fall zu verabschieden.

13 Das Mandat lautet wie folgt:  
"Within the framework of the UN-led Geneva Peace Process, to assess conditions relevant to the safe, secure and dignified return of refugees and internally displaced persons (IDPs) and to the reintegration of those who have already returned to their places of previous permanent residence in the Gali district.  
The purpose of the assessment mission is to foster greater international support for the process of return, including consideration of the possible provision of assistance to returnees, and to contribute to the general stability in the area."

- zu dem Bewusstsein geführt, dass dem Flüchtlingselend nur mit praktischen Maßnahmen beizukommen ist, was nach vielen Jahren vergeblicher Bemühungen in dieser Richtung endlich zur Schaffung eines VN/OSZE-Büros für Menschenrechte in Gali zur Lösung konkreter Probleme dieser Zielgruppe führen könnte;
- die Rolle der OSZE in Abchasien gestärkt.

Auch diese Mission hat wieder einmal gezeigt, dass Flüchtlinge in post-konfliktuellen Situationen besonders benachteiligt sind und dass zumindest elementare humanitäre Hilfe weiterhin notwendig ist. Solange ein Konflikt nicht gelöst ist, sind daher die nationalen und internationalen humanitären Organisationen besonders gefordert.

*Eine Initiative zur Förderung der Sicherheit und Stabilität im Kaukasus im regionalen Kontext: "Kaukasus - Verteidigung der Zukunft"*

Wie eingangs bereits erwähnt, zeigt sich immer deutlicher, dass die Konflikte im Kaukasus einen inneren Zusammenhang aufweisen und somit nicht einzeln gelöst werden können. Aus diesem Grund haben sich verschiedene Politiker innerhalb, aber auch außerhalb der Region mehr oder weniger deutlich für einen regionalen Ansatz bei der Konfliktlösung ausgesprochen. Auch der österreichische OSZE-Vorsitz hat solche Ideen mit Interesse studiert. Erwähnt sei hier nur ein von mir angeregtes Seminar im *Centre Henry Dunant* in Genf im April 2000 über Strategien zur Förderung der Stabilität in der Kaukasus-Region.

Zu einem regionalen Ansatz gehört sicher auch, dass ein Dialog aller interessierter Kreise in der Region über eine sichere und stabile Zukunft des Kaukasus in Gang gebracht wird. Da die Fronten zwischen den Politikern in der Region zur Zeit eher verhärtet sind, ist es besonders wichtig, dass ein solcher Dialog nicht nur von Politikern, sondern insbesondere auch von Schriftstellern und Intellektuellen geführt wird. Zusammen mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, Freimut Duve, haben wir deshalb eine Initiative lanciert, deren Ziel es war, über zwanzig Autoren aus der Region des Nord- und Südkaukasus einzuladen, ihre Vision einer sicheren und stabilen Zukunft des Kaukasus in einem Essay darzulegen und daraus ein Buch zu machen. Ein ähnliches Projekt wurde unter der Federführung von Freimut Duve bereits mit Autoren aus dem ehemaligen Jugoslawien realisiert.<sup>14</sup>

Das Projekt scheint ein Erfolg zu sein: Schon Ende November 2000 konnten die englische und die deutsche Version, die unter dem Titel "The Caucasus - Defence of the Future" bzw. "Kaukasus - Verteidigung der Zukunft"<sup>15</sup> er-

---

14 Freimut Duve/Nenad Popović, *Verteidigung der Zukunft*, Wien/Bozen 1999.

15 Freimut Duve/Heidi Tagliavini, *The Caucasus - Defence of the Future* bzw. *Kaukasus - Verteidigung der Zukunft*, Wien/Bozen 2001.

schienen sind, den OSZE-Delegationen und der Presse im Rahmen der OSZE-Außenministerkonferenz in Wien vorgestellt werden. Im Januar 2001 folgten Präsentationen der russischen Version<sup>16</sup> in Tiflis, Moskau und St. Petersburg. Auch in der Presse fand das Buch ein überwiegend positives Echo. Was aber noch wichtiger ist: Das Interesse in der Region scheint stetig zu wachsen. Es bleibt zu hoffen, dass ähnlich wie in Südosteuropa ein regionales Netzwerk bestehend aus Persönlichkeiten, die sich aktiv in der Konfliktlösung und -verhütung engagieren wollen, entsteht.

Nunmehr außerhalb meiner OSZE-Aktivitäten versuchen wir derzeit diese Idee mit einem von der Schweiz unterstützten Fortsetzungsprogramm weiterzuentwickeln. Geplant ist, die für den Aufbau eines Netzwerkes notwendigen Mittel und Instrumente als Starthilfe zur Verfügung zu stellen und Formen zu finden, die die interessierten Kreise (Schriftsteller und Intellektuelle) zusammenführen und sie dazu veranlassen, mit ihren Mitteln an der Bewusstseinsbildung und an der Gestaltung der Zivilgesellschaft zu arbeiten.

---

16 Freimut Duve/Heidi Tagliavini, Kavkaz v poiskach mira, Literaturno-chudožestvennyj žurnal "Glagol", Moskau 2000.