

Roy Reeve

## Die OSZE-Mission in Georgien im Jahr 2004<sup>1</sup>

### *Einführung*

Die Ereignisse in Georgien, insbesondere in Adscharien und im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet, haben sich im Jahr 2004 geradezu überschlagen, was unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Mission hatte und von dieser eine rasche Reaktion auf die Ereignisse vor Ort verlangte. Darüber hinaus nahmen die Vorbereitungen für die im Januar anstehenden Präsidentschaftswahlen und die Parlamentswahlen im März mit der Durchführung eines umfangreichen Wahlunterstützungsprogramms die Mission stark in Anspruch.

Mit der Etablierung der neuen Regierung wurde die Mission wiederum verstärkt in das neue demokratische Reformprogramm einbezogen. Präsident Michail Saakaschwili hatte sich zum Ziel gesetzt, die Korruption zu beseitigen sowie demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit in Georgien einzuführen. Der Zeitrahmen war knapp bemessen und die Mission und ihre internationalen Partner mussten in ihrer Arbeit mit der Regierung und der Zivilgesellschaft Georgiens rasch und entschieden handeln, um die neuen Möglichkeiten nutzen und den Herausforderungen begegnen zu können.

All diese Aktivitäten führten zu einer internen Umstrukturierung der Mission, um so durch eine stärker konzentrierte und Dimensionen übergreifende Herangehensweise einen größtmöglichen Beitrag leisten zu können. Durch eine Kombination der Instrumente und Ressourcen der politisch-militärischen, der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension zur Bearbeitung der zahlreichen Themen der Reformagenda gelang es der Mission, schnell und effektiv auf die Bedürfnisse des Landes zu reagieren.

Während des gesamten Jahres wurde der Grenzüberwachungseinsatz, der sich auf die Erfahrungen der vergangenen Jahre stützen konnte, umfassend und effizient durchgeführt. Dennoch musste die Operation am 31. Dezember 2004 eingestellt werden, da im Ständigen Rat in Wien kein Konsens über seine Fortsetzung zustande kam.

---

<sup>1</sup> Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

## *Das Jahr im Einzelnen*

### *Das Wahlunterstützungsprogramm für Georgien*

Im Dezember 2003 bat die amtierende georgische Präsidentin Nino Burdschanadse auf dem Ministerratstreffen von Maastricht um finanzielle Unterstützung für die im Januar und März 2004 anstehenden Präsidentschafts- und Parlamentwahlen. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich daraufhin zur Zahlung von rund sechs Millionen Euro. Davon stellte die Europäische Kommission dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zwei Millionen Euro für Projekte im Zusammenhang mit den Wahlen zur Verfügung. Die restlichen vier Millionen wurden direkt von der Mission verwaltet.

Die Koordination zwischen den internationalen Gebern, der Regierung und der Wahlverwaltung und der Zivilgesellschaft war von Beginn an eng, effektiv und produktiv. Innerhalb der Mission wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich aus vertraglich verpflichteten internationalen Wahlexperten und Mitgliedern des Missionsteams zusammensetzte. Schnelles Arbeiten war gefordert, um Verbesserungen bei den Wahlstandards und der Durchführung von Wahlen in Georgien zu erreichen. Auf einer eigens eingerichteten Website wurden die Teilnehmerstaaten ständig über Fortschritte, Projekte und Ergebnisse informiert.

Die Qualität der geleisteten Arbeit spricht für sich. Die OSZE demonstrierte wie keine andere Organisation ihre Fähigkeit, schnell auf unvorhergesehene Anforderungen zu reagieren, und erhielt sowohl von der Regierung als auch von der Zivilgesellschaft Georgiens höchstes Lob für ihre Arbeit. Der Bericht der internationalen Wahlbeobachtungsmission des BDIMR über die Präsidentschaftswahlen stellte merkbare Verbesserungen im Wahlablauf gegenüber den Parlamentswahlen vom November 2003 (und gegenüber früheren Wahlen in Georgien) fest. Derselbe Bericht enthielt auch Empfehlungen für weitere Maßnahmen zur Beseitigung noch vorhandener Mängel. Die Mission griff diese Empfehlungen auf und baute sie in die Projekte zur Vorbereitung der Parlamentswahlen im März ein, die ihrerseits als ein weiterer großer Schritt nach vorn in der georgischen Wahlorganisation Anerkennung fanden.

### *Adscharien*

Den ganzen April hindurch und noch Anfang Mai 2004 wurden die für die politische und die menschliche Dimension zuständigen Missionsteams in erster Linie von dem Konflikt zwischen der Zentralregierung in Tiflis und den Behörden in Batumi in Anspruch genommen. Um der Gefahr bewaffneter Auseinandersetzungen vorzubeugen, befand sich die Mission sowohl mit Tiflis als auch mit Batumi im ständigen Dialog. Mitarbeiter der Mission reisten abwechselnd nach Adscharien, um über die Entwicklungen vor Ort zu

berichten. Kontakte auf Ministerebene lieferten die Grundlage für Empfehlungen an den Amtierenden Vorsitzenden, was die OSZE zur Vermeidung eines möglichen gewaltsamen Konflikts beitragen könnte.

Nach dem Rücktritt Aslan Abaschidses und seiner Abreise nach Russland, der große Demonstrationen der Bevölkerung vorangegangen waren, begann die Menschenrechtsabteilung der Mission auf Bitten der neuen Lokalbehörden und zivilgesellschaftlicher Organisationen mit der Arbeit in einer Reihe von Projekten zum Aufbau demokratischer Institutionen in der Region. Die Projekte laufen zurzeit noch. Darüber hinaus nahm die Mission mit Unterstützung des BDIMR und in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen eine Bewertung der Wahlen in Adscharien vom 20. Juni vor.

#### *Der georgisch-südossetische Konflikt*

Kaum hatte sich der Staub in Batumi gelegt, spitzten sich die Entwicklungen im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet krisenhaft zu.

Die georgische Regierung entsandte am 31. Mai 2004 im Rahmen einer landesweiten Operation zur Blockade von Schmuggelrouten Truppen des Innenministeriums in das Konfliktgebiet, was zu einer rapiden Zunahme der Spannungen führte, als der südossetische „Präsident“ darauf mit der allgemeinen Mobilmachung reagierte. Im Juni verlegten beide Seiten zusätzliche Streitkräfte in das Konfliktgebiet und errichteten zahlreiche illegale Kontrollposten. Treffen der Gemeinsamen Kontrollkommission (*Joint Control Commission, JCC*) Anfang und Ende des Monats erbrachten weder einen Truppenabzug, noch trugen sie zur Entspannung der zunehmend kritischen Lage vor Ort bei. Geiselnahmen, Beschlagnahmung militärischen Geräts und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit waren an der Tagesordnung. Am 8. Juli verschärfte die Verhaftung von 42 georgischen Polizisten und ihre anschließende öffentliche Zurschaustellung in Zchinwali die Situation erheblich. Während all dieser Ereignisse stand die Mission in ständigem Kontakt mit allen Kovorsitzenden der JCC, und ihre Militärbeobachter versuchten – unter großem persönlichen Risiko – zusammen mit Beobachtern der Gemeinsamen Friedenstruppe (*Joint Peacekeeping Forces, JPKF*) die Lage vor Ort zu erkunden.

Einem außerordentlichen Treffen der Kovorsitzenden in Zchinwali am 11. Juli folgte ein Treffen der JCC auf hoher Ebene am 14. und 15. Juli in Moskau. Auf den Treffen einigten sich alle Seiten darauf, dass Maßnahmen ergriffen werden müssten, um zum einen ihre Verpflichtung zu einer politischen Lösung des Konflikts zu demonstrieren und zum anderen den Ausbruch von Gewalt zu verhindern. Trotz dieser Verpflichtung verstärkten beide Seiten ihre Truppen vor Ort. Die Militärbeobachter der Mission brach-

ten ihre Besorgnis darüber regelmäßig gegenüber dem Kommando der JPKF und den einzelnen Bataillonskommandeuren zum Ausdruck.<sup>2</sup>

In der Nacht vom 29. auf den 30. Juli kam es zu schweren Gefechten, die trotz einer am 13. August erklärten Waffenruhe bis zum 19./20. August anhielten. Beide Seiten hatten sowohl unter den Soldaten als auch unter der Zivilbevölkerung Opfer zu beklagen; in den bewohnten Gebieten entstanden hohe Sachschäden.

In diesen schwierigen Tagen war die JCC nahezu ununterbrochen sowohl in Zchinwali als auch in Tiflis tätig und traf dabei auch zu Einzelgesprächen mit Georgiens Premierminister Surab Schwania und dem südossetischen „Präsidenten“ Eduard Kokoity zusammen. Maßnahmen zur Beendigung der Kampfhandlungen und zur Stabilisierung der Lage sowie eine Einigung über den Rückzug aller Streitkräfte mit Ausnahme der JPKF waren dabei die Hauptthemen. Stets wurde betont, dass der Konflikt mit ausschließlich politischen Mitteln gelöst werden müsse. Mit dem Abschluss eines Waffenstillstands wurde die wirksame Stabilisierung der militärischen Lage vor Ort, die in eine Demilitarisierung der Konfliktzone münden soll, zur vorrangigen Aufgabe. Dazu gehörten der Rückzug aller illegal im Konfliktgebiet befindlichen militärischen Verbände und die Zerstörung oder der Abbau aller Befestigungs- und Verteidigungsanlagen sowie die Räumung der Minen, die die Streitkräfte beider Seiten während des Konflikts gelegt hatten. Die Auseinandersetzungen über diese Fragen dauerten auch 2005 trotz eines direkten Treffens zwischen Premierminister Schwania und dem südossetischen Führer Kokoity im November 2004 in Sotschi noch an.

Verzögerungen bei der Durchführung eines Projekts zur Rückkehr der Flüchtlinge und zum Wiederaufbau des Konfliktgebiets, auf das sich alle Beteiligten im Januar 2004 geeinigt hatten und das von der Europäischen Kommission mit 2,5 Millionen Euro gefördert wird, sowie praktisch die Einstellung aller NGO-Projekte der Mission in Südossetien gingen aus Sicht der Mission ebenfalls auf das Konto der oben beschriebenen Entwicklungen.

#### *Der georgisch-abchasische Konflikt*

Die Mission unterstützt weiterhin das Menschenrechtsbüro der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) in Suchumi mit technischer und finanzieller Hilfe. Ein besonders erfolgreiches Projekt ermöglicht es Behindertenorganisationen beider Seiten, ihre Aktivitäten zu koordinieren, und es besteht die Aussicht, mit Hilfe der Wirtschaftsabteilung der Mission eine Rollstuhlfabrik in Abchasien aufzubauen. Weitere Projekte auf dem Gebiet der Menschenrechte, an denen NGOs und Medienorganisati-

---

2 Die Gemeinsame Friedenstruppe besteht aus je einem russischen und einem georgischen Bataillon sowie einem Bataillon aus der Republik Nordossetien-Alania, die Teil der Russischen Föderation ist.

onen beteiligt sind, wurden fortgesetzt; Managementtrainingsprojekte sollen in Kürze beginnen.

Was die politische Beilegung des Konflikts angeht, hat sich im Vorfeld der „Präsidentchaftswahlen“ im Jahr 2004 wenig getan. Sobald der Prozess jedoch wieder aufgenommen wird, steht die Mission im Rahmen ihres Mandats bereit, den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in den Verhandlungen weiterhin zu unterstützen. Die Einrichtung einer gemeinsam betriebenen Außenstelle des Menschenrechtsbüros der VN im Distrikt Gali hat weiterhin höchste Priorität.

#### *Strafverfolgung und Bekämpfung des Terrorismus*

Mit tatkräftiger Unterstützung der Gruppe für Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) des OSZE-Sekretariats in Wien nahm die Mission mit dem Innenministerium Gespräche über ein langfristiges Polizeiunterstützungsprogramm auf. Obwohl der frühere Innenminister großes Interesse an dem Programm gezeigt hatte und der ausdrückliche Wunsch bestand, die Mission möge als Koordinator einer internationalen Beratergruppe tätig werden, verzögerten Veränderungen an der Spitze des Ministeriums sowie die Tatsache, dass es intensiv mit den Ereignissen in Südossetien befasst war, die Unterzeichnung eines entsprechenden *Memorandum of Understanding* bis Oktober 2004. Mit dem MoU wurde ein Langzeitprojekt zur Polizeiunterstützung, das von der Mission koordiniert wird, ins Leben gerufen.

Im Zuge dieses Prozesses baute die Mission weitreichende Verbindungen sowohl zu internationalen Partnern, einschließlich der Rechtsstaatlichkeitsmission der EU, und dem Ministerium auf und entwickelte ein zielorientiertes Unterstützungsprogramm, das die Aktivitäten anderer internationaler Organisationen und bilateraler Geldgeber ergänzen soll.

Im Laufe des Jahres setzte die Mission auch ihre Bemühungen fort, Georgien bei der Bekämpfung des Terrorismus zu unterstützen. Zur Entwicklung entsprechender Programme wurde ein Grenzbeobachter, der über Spezialkenntnisse auf diesem Gebiet verfügt, hinzugezogen. Georgische Beamte wurden zu internationalen Workshops geschickt, die durch technische Hilfe auf den Gebieten Sicherheit von Reisedokumenten, Flughafensicherheit und Grenzkontrollen ergänzt wurden. Darüber hinaus wurde damit begonnen, Georgien bei der Ratifizierung internationaler Übereinkünfte zur Bekämpfung des Terrorismus zu unterstützen. Die Mission hat allerdings gerade erst angefangen, auf diesem zunehmend wichtigeren Gebiet zu arbeiten. Wie in vielen anderen Bereichen der Missionsarbeit auch verlangt die Bekämpfung des Terrorismus die Dimensionen übergreifende Koordinierung mit anderen Tätigkeitsbereichen der Mission.

### *Der Grenzüberwachungseinsatz*

Im April und Mai 2004 wurde die Zahl der Grenzbeobachter in Vorbereitung auf den Einsatz im Sommer erhöht. Die Mission erhielt 88 zusätzliche Beobachter, die nach neuen Einstellungskriterien ausgewählt worden waren; erstmals nahmen auch drei weibliche Beamte an der Operation teil. Alle Beobachter haben ein spezielles Sicherheitstraining absolviert, damit sie auf die klimatischen Bedingungen und physischen Gefahren vorbereitet sind, die sie bei ihrer Arbeit im Gebirge erwarten.

Im Zuge der Erweiterung des Grenzüberwachungseinsatzes auf Sommerstärke stützte sich die Einsatzleitung vor allem auf die Erfahrungen der vergangenen Jahre mit dem Ziel, Effizienz und Wirksamkeit des Überwachungseinsatzes zu steigern, der ausschließlich Grenzübertritte beobachten und darüber berichten soll. Die *lessons learned* waren in einem Bericht enthalten, der dem Ständigen Rat vorlag, als er am 29. Juni den Beschluss fasste, das Mandat bis Ende Dezember 2004 zu verlängern. Wie bereits erwähnt, konnte dann jedoch im Dezember, als das Mandat des Grenzbeobachtungseinsatzes erneut zur Verlängerung anstand, kein Konsens gefunden werden; die Berichterstattung und die Beobachtertätigkeit wurden am 31. Dezember eingestellt.

### *Aktivitäten in der Wirtschafts- und Umweltdimension*

Die Mission unterstützte auch 2004 die grenzübergreifenden Wasserqualitäts- und Wasserbewirtschaftungsprogramme und führte Schulungen für Regierungsbeamte zur Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) durch. Daneben konzentrierte sie sich vor allem auf vier Tätigkeitsbereiche. Erstens beriet sie das georgische Parlament bei der Formulierung eines neuen Arbeitsgesetzes. Die intensive Unterstützung erforderte eingehende und fortgesetzte Gespräche mit Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften und Juristen, die die Gesetzesvorlagen entwerfen. Angesichts der gewonnenen Erfahrungen berät die Mission auf *Ad-hoc*-Basis auch das armenische Parlament, das mit einem ähnlichen Vorhaben befasst ist.

Zweitens hat die Mission zusammen mit georgischen Partnern aus Regierung und nichtstaatlichen Organisationen die Arbeit an der gemeinsamen Umwelt- und Sicherheitsinitiative (*Environment and Security Initiative*, ENVSEC) von UNDP, UNEP, der OSZE und der NATO aufgenommen und dazu ein Hintergrundpapier vorgelegt, in dem die wichtigsten Umweltfragen und sozialen Probleme Georgiens unter Sicherheitsgesichtspunkten beleuchtet werden. Auf diesem Papier soll die weitere Arbeit auf diesem Gebiet aufbauen. 2004 führte die Mission auch in Georgien das Programm „Seminare für Jungunternehmer“ (*Young Entrepreneurs Scheme*, YES) ein. In einem erstem Abschnitt wurden vier Schulungsseminare in den Regionen abgehalten, Folge-

maßnahmen sollen in Kürze beginnen. Schließlich wurde gemeinsam mit der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ein lokales Selbstverwaltungsprojekt mit einer Reihe lokaler Behörden durchgeführt, das auf einem ähnlichen Projekt basiert, das die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina mit Erfolg umgesetzt hat.

Die Mission stellte den Delegationen in Wien ihre jüngsten Aktivitäten auf dem Gebiet der Zerstörung von Waffen und der Wiederverwertung des Materials in zwei Vorträgen vor. Das Programm läuft bereits seit 19 Monaten und hat – nach der Entdeckung weiterer umfangreicher Bestände – noch eine lange Laufzeit vor sich, vorausgesetzt, dass die Teilnehmerstaaten das Programm auch in Zukunft finanziell so großzügig unterstützen wie bisher. Leider musste das Sofortprogramm zum Einsammeln von Waffen im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet zeitweilig eingestellt werden. Bevor der Konflikt wieder aufflammte, standen jedoch mehrere Projekte kurz vor ihrer Realisierung.

### *Die menschliche Dimension*

Außer im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet arbeiteten die mit der menschlichen Dimension befassten Missionsmitarbeiter mit allen infrage kommenden Partnern aus Regierung und Zivilgesellschaft sowie mit internationalen Partnern in allen Kernfragen des Missionsmandats und in Übereinstimmung mit dem neuen Reformprogramm der Regierung zusammen. Nach der Ernennung eines neuen Ombudsmanns (Volksanwalt) am 16. September nahm die Mission ihre Unterstützungstätigkeit für die Regionalbüros des Ombudsmanns in Form eines umfangreichen Programms zur Schulung der Mitarbeiter und zur Beobachtung der Menschenrechte wieder auf. Durch die laufende Zusammenarbeit mit dem Büro des Generalstaatsanwalts, dem Nationalen Sicherheitsrat und dem Innenministerium zur Implementierung des Nationalen Aktionsplans gegen Folter erhöht die Mission die Kapazitäten dieser Institutionen und schafft ein Netzwerk zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Verhütung von Folter. Regelmäßige Besuche in Untersuchungsgefängnissen und Haftanstalten unterstützen diesen Prozess. Die Mission hat außerdem gemeinsam mit dem BDIMR ein umfangreiches Schulungsprogramm für Strafvollzugsbeamte mit der vollen Unterstützung des Justizministers initiiert.

Im Bereich Rechtsstaatlichkeit wurden die Mission und andere internationale Partner um Sachverständigengutachten zum Entwurf für eine neue Verfassung gebeten, vor allem aber auch um Beratung über Möglichkeiten der Beteiligung der Öffentlichkeit an dessen Erörterung und Diskussion. Bekämpfung des Menschenhandels ist ein weiterer Arbeitsschwerpunkt. Die Mission hatte den Vorsitz in einer informellen Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern von Ministerien und NGOs, die einen nationalen Aktionsplan gegen den Menschenhandel erarbeiten sollte. Der Plan wurde Ende des Jahres durch ei-

nen Erlass des Präsidenten gebilligt. Im Bereich Demokratisierung war die Mission in ähnlicher Weise an der Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Gleichstellung von Männern und Frauen beteiligt.

Die Mission setzte darüber hinaus ihre bewährte Arbeit zum Kapazitätsaufbau zivilgesellschaftlicher Organisationen, zur Menschenrechtsaufklärung und -erziehung, zur Reform der Kommunalverwaltung sowie zur Medienentwicklung und -gesetzgebung fort. Im Einzelnen befasste sich die Mission zunehmend mit Individualbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen.