

Ursel Schlichting

Vorwort

„Statt ‚eingefroren‘ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel“ – so lautete der Titel des Beitrags, in dem Marietta König bereits im OSZE-Jahrbuch 2006 eindringlich vor einer bevorstehenden Eskalation der seit Mitte der 90er Jahre „eingefrorenen“ Territorialkonflikte in Georgien warnte.¹ Die Wiederherstellung der territorialen Integrität des Landes hatte für Präsident Micheil Saakaschwili, der im Januar 2004 als Nachfolger Eduard Schewardnadses sein Amt angetreten hatte, höchste Priorität. Um dieses Ziel zu erreichen, bediente sich die georgische Führung „nicht selten polizeilicher und halb-militärischer Maßnahmen, die in beiden Konfliktzonen [Südostsetien und Abchasien] zu einem bedenklichen Anstieg des Eskalationsniveaus“² beitrugen.

Vier Konflikte auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion galten seit Mitte der 90er Jahre als „eingefroren“: Die Auseinandersetzungen zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach, die Konflikte um die abtrünnigen georgischen Provinzen Südostsetien und Abchasien sowie der Transnistrienkonflikt in Moldau. Über all diese Schauplätze hat das OSZE-Jahrbuch seine Leser kontinuierlich auf dem Laufenden gehalten.³ Zuletzt 2007 wies König angesichts der zu erwartenden einseitigen Erklärung der Unabhängigkeit des Kosovo und deren internationaler Anerkennung auf die gravierenden Folgen hin, die diese Entwicklung für die Territorialkonflikte im postsowjetischen Raum haben könnte.⁴ Der Beitrag erschien seinerzeit unter der Kapitelüberschrift „Im Brennpunkt“. Im vorliegenden Jahrbuch ist der Konflikt um Südostsetien aus tragischem Anlass mit gleich vier Beiträgen zum Themenschwerpunkt avanciert.

Nach monatelangen, zunehmenden gegenseitigen Provokationen und bewaffneten Zusammenstößen zwischen den Konfliktparteien marschierten in der Nacht zum 8. August 2008, dem Tag der Eröffnung der Olympischen Spiele in Peking, georgische Truppen in die abtrünnige Provinz ein. Es kam zu schweren Gefechten mit südostsetischen Milizen, bevor die georgische Armee die südostsetische Hauptstadt Zchinwali besetzte. Mit dem Gegenangriff russi-

1 Marietta S. König, Statt „eingefroren“ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 91-104.

2 Ebenda, S. 91.

3 Siehe insbesondere auch den Themenschwerpunkt „Der Kaukasus“ im OSZE-Jahrbuch 2004, in dem namhafte Experten die Konflikte im Detail und im regionalen Zusammenhang analysieren.

4 Vgl. Marietta S. König, Auswirkungen der Kosovo-Statusverhandlungen auf das Verhältnis zwischen Russland und der EU sowie auf die *De-facto*-Staaten im postsowjetischen Raum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 39-53.

scher Truppen und – nach der Rückeroberung Zchinwalis – deren Vordringen auf georgisches Kernland weitete sich der Konflikt zum Krieg zwischen Georgien und Russland aus. Gleichzeitig erlangte der bis dahin regionale Konflikt überregionale, ja weltpolitische Bedeutung: Zum ersten Mal seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion wandte Russland außerhalb russischen Territoriums militärische Gewalt an.

Obwohl sich seit spätestens 2004 die Anzeichen für eine Eskalation der Konflikte nicht nur in Südossetien und Abchasien mehrten (auch Aserbaidschan schloss im Konflikt um Berg-Karabach militärische Optionen nicht mehr aus und verließ derartigen Überlegungen mit einer enormen Steigerung des Rüstungshaushalts, begünstigt durch den einsetzenden Ölboom, Nachdruck⁵), hatte der Ausbruch des Krieges nicht verhindert werden können. Hat die internationale Gemeinschaft bei der Regelung der ungelösten Konflikte in Georgien versagt? Hat sie das Eskalationspotenzial und die Sprengkraft der Konflikte unterschätzt? Wurden die „eingefrorenen Konflikte“, wie das IFSH in einer aktuellen Studie formuliert, letztendlich „zum Synonym für das geschwundene Interesse der Öffentlichkeit und die Untätigkeit der Politik“? Der Krieg um Südossetien illustrierte, so die Studie weiter, „wie unvermittelt aus einem schwelenden wieder ein lodender Brandherd werden kann, wenn die internationalen Rahmenbedingungen sich ändern“.⁶ Die internationale Gemeinschaft habe es unterlassen, „den scheinbar erloschenen Brandherden zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer die erforderliche Aufmerksamkeit zu zollen“.⁷

Vor diesem Hintergrund stellt S. Neil MacFarlane im vorliegenden Band des OSZE-Jahrbuchs in seiner eingehenden und eindrucksvollen Analyse den georgisch-südossetischen Konflikt in seiner ganzen Komplexität dar und zeigt seine Hintergründe auf, indem er den Fragen nachgeht, warum die Territorialkonflikte im postsowjetischen Raum bis heute nicht gelöst werden konnten, unter welchen Bedingungen sie erneut aufflammen können, welche Interessen dem Handeln der unterschiedlichen Akteure zugrunde liegen, welche Bedeutung der Krieg in Georgien für die regionale Sicherheit im Kaukasus, aber

5 Vgl. u.a. Rexane Dehdashti-Rasmussen, Der Konflikt um Berg-Karabach: Ursachen, Verhandlungsstand und Perspektiven, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 209-232, S. 222.

6 Michael Brzoska/Regina Heller/Marietta König/Anna Kreikemeyer/Elena Kropatcheva/Reinhard Mutz/Ursel Schlichting/Wolfgang Zellner, Der Kaukasuskrieg 2008. Ein regionaler Konflikt mit internationalen Folgen, eine Stellungnahme des IFSH, Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik Nr. 45/2008, Hamburg, Dezember 2008, S. 10. Bereits 2006 hatte Marietta König darauf aufmerksam gemacht, dass der Terminus „eingefroren“ letztlich irreführend verwendet werde, „denn nicht die Konflikte selbst sind eingefroren. Vielmehr gab und gibt es zwischen den Konfliktparteien regelmäßig mit Waffengewalt ausgetragene Auseinandersetzungen. ‚Eingefroren‘ waren in den letzten Jahren [...] hingegen eher die Konfliktlösungsprozesse [...]“ König, a.a.O. (Anm. 1), S. 92.

7 Der Kaukasuskrieg 2008, a.a.O. (Anm. 6), S. 9.

auch für die internationale Sicherheitspolitik hat und was er insbesondere über Russlands zukünftige Rolle im europäischen Sicherheitssystem aussagt. Die Sezessionskonflikte in der ehemaligen Sowjetunion standen seit der Beendigung der unmittelbaren Kriegshandlungen Anfang der 90er Jahre unter der Beobachtung internationaler Organisationen. Mit dem Südossetienkonflikt befasste sich dabei vorrangig die OSZE. Sie unterhält seit Dezember 1992 eine Langzeitmission in Georgien, deren Mandat u.a. die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien umfasst. Daneben hat die Mission die Aufgabe, die Vereinten Nationen bei der Beilegung des georgisch-abchasischen Konflikts zu unterstützen sowie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in ganz Georgien zu fördern. Vor dem Ausbruch der Kämpfe gehörten ihr 200 nationale und internationale Mitarbeiter, darunter acht unbewaffnete Militärbeobachter, an. Der Beitrag, den internationale Missionen zur Beilegung insbesondere von Sezessionskonflikten leisten können, hängt jedoch nicht nur von den ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnissen ab, sondern auch und vor allem von der Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien. Fehlt es den unmittelbar Beteiligten an Kompromissbereitschaft und Einigungswillen und halten sie an Maximalpositionen fest, wird der Erfolg ausbleiben. Ebenfalls nachteilig wirken sich jedoch auch unzureichende Regionalstrategien, das Ausbleiben politischer und wirtschaftlicher Anreize und mangelndes Engagement der internationalen Gemeinschaft aus. In Georgien ist es der OSZE-Mission letztendlich nicht gelungen, von den Konfliktparteien als unparteiischer Vermittler anerkannt zu werden und das Vertrauen insbesondere der nach Sezession strebenden südossetischen Seite zu gewinnen (ähnliches gilt im Übrigen für die Mission der Vereinten Nationen in Abchasien). Den Gründen dafür geht Hansjörg Eiff, einer der ersten Leiter der OSZE-Mission in Georgien, in seinem Beitrag über den anfangs erfolgreichen und vielversprechenden Vermittlungsprozess nach.

Die Perzeptionen der Ereignisse in Georgien gehen in Russland und im Westen weit auseinander. Was Russland als notwendig und angemessen bezeichnet, wird im Westen als inakzeptabel und unverhältnismäßig kritisiert. Russische Sicherheitsinteressen und Besorgnisse angesichts der bereits erfolgten NATO-Erweiterungsrunden, insbesondere aber der ins Auge gefassten zukünftigen Erweiterung um die GUS-Länder Georgien und die Ukraine, der Pläne zur Stationierung von Komponenten eines Raketenabwehrsystems in Polen und der Tschechischen Republik und des zunehmenden Engagements des Westens in einer Region, die Russland als seine besondere Einflussphäre betrachtet, waren in den vergangenen Jahren weitgehend verharmlost worden. Anzeichen sowohl für die wachsende Unzufriedenheit als auch für das zunehmende Bedürfnis Russlands, eine wirtschaftlich und politisch nicht unbegründete neue Stärke zu demonstrieren, wurden ignoriert. Elena Kropatcheva geht vor diesem Hintergrund der Darstellung des Konflikts seitens der russischen Führung, in den russischen Medien und seiner Wahrnehmung in der russischen Öffentlichkeit nach.

Georgien hat sich mit dem Feldzug gegen Südossetien letztendlich keinen Gefallen getan: Die Wiederherstellung der territorialen Integrität des Landes, das erklärte Ziel des georgischen Präsidenten, ist in weite Ferne gerückt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges sind eine immense Belastung. Die Folge ist ein erhebliches Destabilisierungspotenzial. David Aprasidze beschreibt die innenpolitischen Entwicklungen in Georgien vor dem Ausbruch des Konflikts – von den Großdemonstrationen der georgischen Opposition im November 2007 über die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen im Januar 2008 bis zu den Parlamentswahlen im Mai, mit denen sich die schwere innenpolitische Krise gerade wieder beruhigt zu haben schien.

Der Krieg in Georgien hat gezeigt, wie schnell und mit welcher Durchschlagskraft scheinbar begrenzte Regionalkonflikte zu einer rapiden und drastischen Verschlechterung der internationalen Beziehungen führen können. Bei allem Entsetzen über die Ereignisse im Südkaukasus und die vermeintlich unzureichenden Fähigkeiten internationaler Organisationen, solchen Konflikten erfolgreich entgegenzuwirken, darf die Reaktion jedoch nicht Resignation sein, sondern muss vielmehr in der realistischen Betrachtung und Einschätzung der internationalen Beziehungen und der Erfolgsbedingungen internationaler Konfliktverhütung bestehen. Zwei Beiträge widmen sich daher der eingehenden und umfassenden Analyse der europäischen Sicherheit vor und nach dem Krieg in Georgien: P. Terrence Hopmann legt dabei den Schwerpunkt auf die Zukunft der OSZE im europäischen Sicherheitsgefüge, während Michael Merlingen, Manuel Mireanu und Elena B. Stavrevska den Zustand europäischer Sicherheit im weiteren Sinne und unter Einbeziehung der wichtigsten Akteure betrachten.

Auch auf das zweite große Thema, das 2008 „im Brennpunkt“ der europäischen Sicherheit stand, wirft der vorliegende Band ein Schlaglicht: die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. Bernhard Knoll unterzieht diese in seinem umfassenden und ungewöhnlich detailreichen Beitrag einer tiefgreifenden völkerrechtlichen Analyse.

Im Kapitel über die Interessen und das Engagement einzelner OSZE-Teilnehmerstaaten gewährt die Ständige Vertreterin der Vereinigten Staaten von Amerika bei der OSZE, Botschafterin Julie Finley, einen Einblick in das Verhältnis ihres Landes zu der Organisation. Margit Hellwig-Bötte stellt den langwierigen Entscheidungsprozess über den kasachischen OSZE-Vorsitz 2010 dar und zeigt die bereits heute spürbaren Auswirkungen auf das zentralasiatische Land und die Organisation auf.

Den intensiven und oftmals segensreichen Bemühungen der OSZE in den vielfältigen Problembereichen europäischer Sicherheit gebührt wie stets große Aufmerksamkeit. Im Mittelpunkt der Beschreibung der Tätigkeit der Langzeitmissionen und anderer Feldoperationen der OSZE stehen in diesem Jahr Solveig Richters vergleichende Untersuchung der Wirksamkeit der Demokratisierungsstrategien der OSZE in Kroatien, Serbien und Bosnien und Herzegowina, Alice Ackermanns und Christian Lodal Schilderung der

Schließung der Kroatien-Mission, Sebastian Dworacks Analyse der angespannten innenpolitischen Situation in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien vor und nach den Wahlen im Sommer 2008 sowie die Beschreibung der Tätigkeit des OSZE-Büros in Tadschikistan aus der Feder seines Leiters, Botschafter Wladimir F. Prjachin.

Der Völkerrechtler Hans-Joachim Heintze geht im Anschluss daran der Frage nach, ob die OSZE ein Club „lupenreiner Demokraten“ ist – ein Ausdruck, der „als geflügeltes Wort [...] immer [dann] herangezogen [wird], wenn es darum geht, Missstände in Russland zu kritisieren“. Eva Biaudet, OSZE-Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels, richtet einen eindringlichen Appell an die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten, ihre Anstrengungen im Umgang mit dieser Ausprägung schwerer Menschenrechtsverletzungen zu verstärken. Im Bereich politisch-militärischer Sicherheit beschreiben Jan Kantorczyk und Walter Schweizer die Rolle des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation. Zwei weitere Beiträge widmen sich der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE: Gabriel Leonte und Saba Nordström untersuchen das Konflikt- und Kooperationspotenzial der Ressource Wasser in ausgewählten Regionen des OSZE-Gebiets, während Kilian Strauss auf die auch zukünftig unverzichtbare Rolle der Wirtschafts- und Umweltdimension insgesamt eingeht.

Zwei der wichtigsten Institutionen der OSZE stehen im Mittelpunkt des Kapitels über organisatorische Aspekte: Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Knut Vollebæk, blickt auf die 15-jährige Tätigkeit dieses Amtes, eines der erfolgreichsten Konfliktverhütungsinstrumente überhaupt, zurück; Arnaud Amouroux gibt einen Rückblick auf die zehnjährige Tätigkeit des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Im Anschluss daran unterzieht Kurt P. Tudyka den spanischen OSZE-Vorsitz des Jahres 2007 einer eingehenden Begutachtung und Anna Kreikemeyer stellt die Ausbildung kasachischer Diplomaten durch das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am IFSH in Vorbereitung auf den OSZE-Vorsitz 2010 vor.

OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut widmet sich in seinem Beitrag schließlich der spannenden Diskussion über das derzeitige und vor allem zukünftige Engagement der OSZE in Afghanistan, während Frank Evers den Perspektiven einer Kooperation zwischen der OSZE und China nachgeht.

Für das Geleitwort bedanken wir uns in diesem Jahr herzlich beim finnischen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Alexander Stubb.

Ebenso gilt der Dank der Herausgeber und der Redaktion den Autorinnen und Autoren, die auch in diesem Jahr mit großem Engagement und umfangreichem Fachwissen das Zustandekommen des OSZE-Jahrbuchs erst ermöglicht haben.

Der Krieg in Georgien konnte nach nur wenigen Tagen durch internationale Vermittlung beendet werden. Am 15. bzw. 16. August unterzeichneten Russland und Georgien ein im Entwurf von der EU und der OSZE gemeinsam

ausgearbeitetes und unter Federführung des französischen Staatspräsidenten und amtierenden EU-Ratsvorsitzenden Nicolas Sarkozy ausgehandeltes Waffenstillstandsabkommen, den „Sechs-Punkte-Plan“. Der Ständige Rat der OSZE beschloss am 19. August, die Zahl der Militärbeobachter in der OSZE-Mission in Georgien auf 100 zu erhöhen. 20 von ihnen wurden unverzüglich „in die Südossetien umgebenden Gebiete“ entsandt. Die Organisation hat damit in einer relativ frühen Phase begonnen, sich konstruktiv an den Bemühungen um eine Entschärfung des Konflikts zu beteiligen. Die Verhandlungen über die Modalitäten der Entsendung der restlichen Beobachter scheiterten hingegen aufgrund von Meinungsverschiedenheiten mit Russland über den zukünftigen Einsatzort. Am 15. September beschloss die EU die Entsendung einer eigenen, rund 200 zivile Beobachter umfassenden Mission, die die Aufgabe hat, den Waffenstillstand und die Einhaltung des Sechs-Punkte-Plans zu überwachen. Die EU-Beobachtermission hat ihre Arbeit am 1. Oktober 2008 aufgenommen.

Die Bilanz des Krieges ist mit mehreren Hundert Toten, zahlreichen Verletzten und über 200.000 Flüchtlingen verheerend, von den zahlreichen Gräueltaten ganz zu schweigen. Die Fragen nach der Haltbarkeit des Waffenstillstandsabkommens und nach den verbliebenen Möglichkeiten einer zukünftigen, tragfähigen Lösung der Konflikte bleiben unvermindert bestehen.

Trotz allem birgt die Situation jedoch auch und gerade für die OSZE die Chance zur Bewährung und zur Wiederbelebung: Vor dem Hintergrund nicht zu verhehlender eigener wirtschaftlicher, politischer und sicherheitspolitischer Interessen der EU und der NATO – nicht nur in der Kaukasusregion – und daraus entstehender Dissonanzen mit Russland werden vermehrt Stimmen für eine Stärkung der Rolle der OSZE laut, so auch die des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Gernot Erler. Frankreichs Präsident Sarkozy schlug schließlich im November ein Sondergipfeltreffen der OSZE für den Sommer 2009 vor, was insbesondere vom russischen Präsidenten Dmitri Medwedjew begrüßt wurde.⁸ Auch wenn inzwischen Klarheit darüber zu herrschen scheint, dass ein solcher Gipfel vorerst nicht stattfinden wird, bleibt der Gedanke erwägenswert und ein Schritt in die richtige Richtung. Die OSZE ist angesichts ihres Teilnehmerkreises, der Russland, die USA und Kanada ebenso einschließt wie die Staaten des südlichen Kaukasus und die Mitglieder von EU und NATO, das bei weitem geeignetste institutionelle Forum für die Fortsetzung und Neuausrichtung des Dialogs über europäische Sicherheit.

8 Vgl. hierzu auch Solveig Richter/Wolfgang Zellner, Ein neues Helsinki für die OSZE? Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs, SWP-Aktuell 2008/A 81, November 2008.