

Hansjörg Eiff

Die OSZE-Mission für Georgien

Die OSZE-Mission für Georgien ist eine von neun langfristigen Missionen dieser Organisation, die derzeit mit der Regelung oder Verhütung regionaler Konflikte, mit dem Schutz von Minderheiten, Menschenrechtsproblemen oder im weiteren Sinn mit Fragen der politischen Reform befaßt sind.

Das Mandat der Mission für Georgien schließt in seiner geltenden Fassung vom 29. März 1994 (Ständiger Ausschuß, Journal Nr. 14, Anhang 1, "Modalitäten der KSZE-Mission für Georgien") alle diese Bereiche ein. Die Mission soll bei der Regelung der Konflikte um Süd-Ossetien und Abchasien helfen, Georgien beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats zu unterstützen und die Gewährleistung der Menschenrechte fördern. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen acht Diplomaten und neun Offiziere aus zwölf Mitgliedstaaten zur Verfügung. Die Mission ist damit derzeit die personalstärkste Außenvertretung der OSZE. Geleitet wird sie seit dem 7. Juni 1995 von Dr. Dieter Boden aus dem deutschen Auswärtigen Amt. Ihr Sitz ist in Tiflis, der georgischen Hauptstadt.

Die Mission wurde durch Entscheidung des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) vom 6. November 1992 mit einem zunächst im wesentlichen auf den Süd-Ossetien-Konflikt begrenzten Auftrag eingerichtet. In diesem nahe dem Zentrum Georgiens gelegenen, an die Republik Nord-Ossetien - als Teil der Russischen Föderation - grenzenden Gebiet waren seit wenigen Monaten die Kampfhandlungen beendet, in deren Verlauf sich Süd-Ossetien von Georgien losgesagt hatte. In einem am 23. Juni 1992 in Sochi unterzeichneten Abkommen hatten sich Georgien und die Russische Föderation zur Sicherung der Feuereinstellung auf die Stationierung von Friedensstreitkräften in der Konfliktzone verständigt. Diese sollten aus einer russischen, einer georgischen und einer ossetischen Komponente bestehen. Vor diesem Hintergrund bat die georgische Regierung im Spätsommer 1992 um Entsendung von Beobachtern der damaligen KSZE für Süd-Ossetien.

Auch unter dem neuen, erweiterten Mandat von 1994 (es wurde bisher um jeweils sechs Monate verlängert) steht der Süd-Ossetien-Konflikt im Mittelpunkt der Aktivitäten der Mission.

Zum georgisch-ossetischen Konflikt

In bezug auf den *georgisch-ossetischen Konflikt* soll die Mission zufolge der Entscheidung des Ständigen Ausschusses vom 29. März 1994

- "einen größeren politischen Rahmen herstellen helfen, in dem eine dauerhafte politische Regelung des georgisch-ossetischen Konflikts auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen herbeigeführt werden kann;
- verstärkt das Gespräch mit allen Konfliktparteien unter anderem auch am Runden Tisch suchen, um Spannungsherde festzustellen und sie auszuschalten zu suchen und eine Aussöhnung auf politischem Wege auf das gesamte Konfliktgebiet auszudehnen;
- Empfehlungen bezüglich der baldigen Einberufung einer internationalen Konferenz unter der Schirmherrschaft der KSZE und unter Beteiligung der Vereinten Nationen abgeben, die den Konflikt unter anderem durch die Festlegung des politischen Status von Süd-Ossetien beilegen soll;
- in Ausübung ihrer Überwachungsaufgaben bei den gemeinsamen Friedensstreitkräften im Rahmen der gesamten Bemühungen der KSZE um eine Lösung auf dem Verhandlungswege in geeigneter Weise mit den Kommandanten der Streitkräfte Kontakt aufnehmen, Informationen über die militärische Lage einholen, Verstöße gegen die herrschende Waffenruhe untersuchen und lokale Kommandanten auf mögliche politische Auswirkungen bestimmter militärischer Aktionen aufmerksam machen;
- an der neuerlich einberufenen Gemeinsamen Kontrollkommission aktiv teilnehmen, um die Zusammenarbeit mit und zwischen den betroffenen Parteien zu fördern;
- Kontakt mit lokalen Behörden und Vertretern der Bevölkerung aufnehmen und im gesamten Gebiet eine sichtbare KSZE-Präsenz aufrechterhalten."

Zur Umsetzung dieses umfassenden Süd-Ossetien-Mandates ist die Mission in vier Bereichen tätig:

1. bei der Sicherung des Friedens;
2. der Förderung praktischer Zusammenarbeit zwischen den Streitparteien;
3. der Regelung des künftigen Status von Süd-Ossetien;
4. bei der Beschaffung humanitärer u.a. Hilfe und der Koordinierung internationaler Kontakte für Süd-Ossetien.

In all diesen Aktivitäten ist die Mission jeweils nur einer von mehreren Faktoren. Wesentlich kommt es auf eine effektive, offene Zusammenarbeit der Vertreter der beteiligten Regierungen und Organisationen an.

Zu 1.: Eine Grundvoraussetzung für die Aussöhnung zerstrittener Bürgerkriegsparteien ist das Ruhen der Waffen. Dies ist seit dem Abkommen von Sochi, in den letzten drei Jahren, im wesentlichen gelungen. Der Erfolg ist wesentlich den russischen Friedensstreitkräften und ihren Kommandeuren zu danken, aber auch der im ganzen friedfertigen Haltung der georgischen und ossetischen Teilstreitkräfte, die unter russischem Oberkommando stehen.

Die Hauptprobleme liegen heute in der mangelnden Sicherheit der zivilen Bevölkerung vor Kriminalität, im Drogen- und Waffenschmuggel und in der Schwierigkeit, die Bevölkerung zu entwaffnen. Dies sind im Grunde keine Aufgaben für Soldaten. Eine internationale Polizeihilfe könnte hier von Nutzen sein.

Die der Mission obliegende "Überwachung" der gemeinsamen Friedenstruppen dient der Beurteilung, ob deren Aktivitäten im Einklang mit den KSZE-Prinzipien für Peacekeeping durchgeführt werden. Für die Tätigkeit der Mission in diesem Bereich wurde mit dem Oberkommando der Friedenstruppen ein Verfahren abgestimmt, das den Monitoren den notwendigen Einblick im Felde und die Teilnahme an Stabsbesprechungen ermöglicht, in denen die Feststellungen der Monitoren diskutiert werden. In der Praxis hat sich eine intensive Zusammenarbeit mit den Kommandeuren der Friedenstruppen entwickelt, die Rat und auch kritischen Feststellungen gegenüber aufgeschlossen sind. Dabei hat es sich bewährt, daß die Monitoren organisatorisch und räumlich außerhalb der Friedenstruppen stehen und gleichzeitig eng mit diesen kooperieren.

Zu 2.: Die Mission setzte sich von Anfang an für die Wiederherstellung der Zusammenarbeit zwischen Georgien und Süd-Ossetien zu konkreten Problemen gemeinsamen Interesses ein.

Die Wiederherstellung von Verkehrsverbindungen, die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte über die Trennlinie hinweg, die Bekämpfung von Verbrechen, die im Schatten solcher Konflikte blühen (es gibt "gemischte" georgisch-ossetische Banden), die Rückkehr von Flüchtlingen beider Seiten - um nur einige Beispiele zu nennen - sind Fragen, deren Lösung drängt und auch in Angriff genommen werden kann, wenn beide Seiten das Interesse der Menschen im Auge haben und politische Aspekte zurückzustellen bereit sind.

Die Mission verfügt nicht über das notwendige Fachpersonal, um konkrete Projekte solcher Zusammenarbeit zu betreuen. Sie brachte die Seiten

jedoch am 14. Juni 1994 in Vladikavkas (Nord-Ossetien) zu einer Diskussion dieses Fragenkomplexes zusammen. Als deren Ergebnis kam eine gemeinsame Erklärung in zehn Punkten zustande, in der die Notwendigkeit solcher praktischer Zusammenarbeit beiderseits bestätigt wurde.

Zusammenarbeit dieser Art ist inzwischen in einigen Bereichen zustande gekommen. So gibt es wieder tägliche Autobusverbindungen zwischen Tiflis und Tsinvali, dem Hauptort Süd-Ossetiens; ebenso ist ein begrenzter Gütertausch wieder in Gang gekommen. Auf anderen Gebieten, z.B. bei der Verbrechensbekämpfung, gibt es vorerst nur tastende Versuche. Aber die positiven Signale mehren sich. Die Menschen und ihre unabwiesbaren Bedürfnisse nötigen die Politiker zur Zusammenarbeit.

Potentiell große Bedeutung besonders für den Bereich praktischer Zusammenarbeit hat die am 1. November 1994 auf russische Initiative wiederbelebte Gemeinsame Kommission zur Regelung des Süd-Ossetien-Konfliktes, die bereits 1992 zur Steuerung der Friedenstruppen geschaffen wurde, aber inaktiv geblieben war. In dieser Kommission sind Rußland, Georgien, Süd-Ossetien und Nord-Ossetien als "Parteien" und die OSZE-Mission als "anderes Mitglied" vertreten.

Zu 3.: Als Schwerpunkt ihrer politischen Arbeit hat die Mission im Sommer 1994 einen Vorschlag für den künftigen Status Süd-Ossetiens ausgearbeitet und mit den Parteien - auch in der Öffentlichkeit - eingehend diskutiert. Der Vorschlag sieht für Süd-Ossetien ein Maximum an Selbstregierung im georgischen Staatsverband vor und versucht damit, dem Friedensgebot, dem Prinzip der Wahrung der territorialen Integrität anerkannter Staaten und dem - inneren - Selbstbestimmungsrecht des ossetischen Volkes in ausgewogener Weise Rechnung zu tragen.

Das Territorium hatte bis Dezember 1990 den Status eines "autonomen Gebiets" in der Sozialistischen Republik Georgien, der sich allerdings praktisch auf kulturelle Angelegenheiten beschränkte.

Im Zusammenhang mit der Trennung Georgiens von der Sowjet-Union annullierte das nationalistische Gamsachurdia-Regime diese Autonomie, während sich Süd-Ossetien seinerseits zur selbständigen Republik - und in einem Referendum überdies für die Vereinigung mit Nord-Ossetien, d.h. mit der Russischen Föderation, erklärte. So sehr Süd-Ossetien auf geregelte Beziehungen mit Georgien angewiesen ist, so ist doch in den letzten fünf Jahren eine erhebliche faktische Trennung entstanden. Etwa neun Zehntel des Gebiets sind der Kontrolle und Einwirkung Georgiens entzogen. Für Süd-Ossetien reicht deshalb heute die Wiederherstellung einer eng begrenzten Autonomie wie früher im Rahmen der Sowjet-Union nicht mehr aus. Süd-Ossetien wird für Georgien wohl am ehesten in einer zeitgemäßen bundesstaatlichen Struktur wiederzugewinnen sein, die dem Ge-

biet und seinen Vertretern auch starke Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Zentralgewalt einräumt.

Gleichzeitig soll das ossetische Volk, das auf drei Gebiete verteilt lebt (Nord-Ossetien, Süd-Ossetien, übriges Georgien), über internationale und innere Grenzen hinweg zusammenleben können. Die Grenze zwischen Nord- und Süd-Ossetien sollte deshalb so durchlässig sein wie etwa die Grenze zwischen Nord- und Südtirol.

Für diesen Grundgedanken hat die Mission in der georgischen Öffentlichkeit sehr intensiv geworben und dabei erhebliches Interesse gefunden. Der Vorschlag wird in seinen Grundzügen von den Führern der Mehrheitsparteien und von Staatsoberhaupt Schewardnadse befürwortet. Schewardnadse bezeichnete die Mission als Schrittmacher gegenüber der georgischen Öffentlichkeit. Die ablehnende Haltung eines Teils der Opposition beruht u.a. auf der Meinung, daß Georgien ethnisch zu uneinheitlich sei, um eine bundesstaatliche Struktur zu vertragen, die zum Verlust der staatlichen Einheit führen müsse. Diese Kritiker übersehen, daß Georgien seine staatliche Einheit durch zentralistische Gewaltpolitik verloren hat und erst noch auf friedlichem Wege zurückgewinnen muß.

In Süd-Ossetien wurde der Vorschlag der Mission zunächst verworfen, da er die Rückkehr des Gebiets unter georgische Hoheit vorsieht. Neuerdings wird er dort allerdings auch positiv gewürdigt, nachdem die russische Regierung gemeinsam mit Georgien Vorschläge für Süd-Ossetien erarbeitet hat.

Höhepunkte der Aktivität der Mission in der Status-Frage waren ein von der Mission in Vladikavkas (Nord-Ossetien) veranstalteter Runder Tisch mit georgischen und süd-ossetischen Politikern sowie russischer und nord-ossetischer Beteiligung und eine Ansprache des Leiters der Mission im süd-ossetischen Parlament mit eingehender Diskussion und Medienberichterstattung, beides im März 1995.

Das russische Außenministerium ergriff seinerseits erstmals im April 1995 eine Initiative zur Regelung des Status von Süd-Ossetien, indem es mit der georgischen Regierung einen föderativen Ordnungsvorschlag abstimmte. Dessen Ausgestaltung ist an der Stellung Nord-Ossetiens als Mitglied der Russischen Föderation orientiert und liegt in seinen wesentlichen Elementen auf der Linie des Vorschlags der Mission. Die Mission steht mit den Verhandlungspartnern in enger Verbindung und hat namentlich auf die Entwicklung der georgischen Position Einfluß genommen. In der Gemeinsamen Kontrollkommission für Süd-Ossetien, in der die Verhandlungen jetzt fortgeführt werden, ist die Mitwirkung der Mission sichergestellt. Die russische Initiative dürfte im Zusammenhang zu sehen sein mit dem am 23. März 1995 paraphierten Vertrag über die Stationierung russischer Truppen (in vier georgischen Garnisonen auf 25 Jahre), dessen Unter-

zeichnung und Ratifikation Georgien wiederum von der Regelung der beiden Regionalkonflikte in seinem Sinne abhängig gemacht hat. Infolge dessen steht die süd-ossetische Seite jetzt unter erhöhtem Druck Rußlands, ihren Anspruch auf Unabhängigkeit aufzugeben. Sie hat aber bisher keine eindeutige Position bezogen und verweigert noch ein entscheidendes Entgegenkommen.

Zu 4.: Eine vierte Aktivität der Mission in Süd-Ossetien ergibt sich nur indirekt aus dem Mandat. Entsprechend dem Auftrag, "einen größeren politischen Rahmen herstellen zu helfen, in dem eine dauerhafte Regelung herbeigeführt werden kann", engagiert sich die Mission bei der Beschaffung von humanitärer u.a. Hilfe, von Stipendien und der Vermittlung von Kontakten Süd-Ossetiens mit der Außenwelt. Diese Aktivitäten, die mit der georgischen Regierung abgestimmt werden, um Interessenkollisionen zu vermeiden, unterstreichen die Rolle der Mission als eines "Fensters zur Welt". Sie nehmen zunehmend breiteren Raum ein. Die in Georgien vertretenen internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen nutzen die Mission als Mittler und Koordinator für Süd-Ossetien. Auch die georgische und die süd-ossetische Seite scheinen auf diese Rolle der Mission Wert zu legen.

Zum Abchasien-Konflikt

In bezug auf den *Abchasien-Konflikt* soll die Mission nach dem Wortlaut des Mandats

"die Verbindung mit den Operationen der Vereinten Nationen in Abchasien gewährleisten, um die Ereignisse im Auge zu behalten und regelmäßig an die KSZE Bericht zu erstatten, damit unter anderem dem Vertreter des amtierenden Vorsitzenden auf Einladung der Vereinten Nationen die Teilnahme an den Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen erleichtert wird."

Der ungelöste Abchasien-Konflikt stellt für Georgien wegen der hohen Zahl von Flüchtlingen aus Abchasien (250 000 Personen), die eine kritische Unruhe-Masse bilden, ein schwieriges innenpolitisches Problem dar. Von den Abchasen kann freiwillige Zustimmung nur zur Rückkehr eines kleineren Teils der Flüchtlinge erwartet werden, da sie selbst sonst in die Minderheit geraten würden. Der Abchasien-Konflikt muß deswegen als noch schwerer lösbar gelten als der Süd-Ossetien-Konflikt.

An den formal von den VN geführten, in der Sache stark von Rußland bestimmten Verhandlungen zur Regelung des Abchasien-Konflikts nimmt

die OSZE nach den einschlägigen Resolutionen des VN-Sicherheitsrats ohne nähere Qualifikation teil, nachdem sie zunächst nur Beobachter war. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE hat die Mission verschiedentlich mit seiner Vertretung beauftragt. Rechtsexperten der Mission haben seit Sommer 1994 an allen Verhandlungen unter VN-Vorsitz aktiv teilgenommen.

Inzwischen hat das russische Außenministerium, ähnlich wie zu Süd-Ossetien, im April 1995 seinerseits direkte Verhandlungen aufgenommen und auch für Abchasien einen mit Georgien abgestimmten bundesstaatlich orientierten Vorschlag gemacht. Trotz verschärfter Blockade seitens Rußlands bewegt sich aber auch die abchasische Seite bisher nicht wesentlich. Das Informationsinteresse der Mission über Abchasien wird u.a. mit direkten Kontakten mit der Führung der Region im Abstand von ein bis zwei Monaten abgedeckt. Die Mission besucht außerdem im Rahmen des Möglichen die Gali-Region im Süden Abchasiens, ein Zentrum unorganisierter Rückwanderung geflohener Georgier. Im Hinblick auf die Flüchtlingsproblematik wäre dort die Einrichtung eines Menschenrechtsbüros der Mission zweckmäßig, doch kann dafür mit abchasischer Zustimmung derzeit nicht gerechnet werden.

Die Zusammenarbeit der Mission mit den friedenserhaltenden Streitkräften der Vereinten Nationen (UNOMIG) an deren verschiedenen Einsatzorten in Abchasien und im eigentlichen Georgien ist gut, desgleichen mit dem Büro der Vereinten Nationen in Tiflis.

Mit der Zuständigkeit der Mission für die Menschenrechtsproblematik in ganz Georgien besteht derzeit ein akutes Interesse am Ausbau der Tätigkeit der Mission in Abchasien.

Zu Georgien als Ganzem

Betreffend *Georgien als Ganzes* soll die Mission

- *"die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und an der Entwicklung rechtlicher und demokratischer Institutionen und Verfahren mitwirken, einschließlich der Beratung bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung, der Durchführung von Gesetzen über die Staatsangehörigkeit und der Schaffung einer unabhängigen Rechtsprechung sowie der Überwachung von Wahlen;*
- *diese Tätigkeit mit dem Hohen Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten und dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechten der KSZE (BDIMR) koordinieren, mit dem Europarat zusammenarbeiten und auch mit anderen in Georgien in diesem Bereich tätigen internationalen Organisationen Kontakt halten;"*

Aus dieser Vielfalt von Gebieten konnte die Mission zunächst die Beratung bei der Ausarbeitung einer *neuen Verfassung* aufnehmen. Ausgehend von ihrer Befassung mit dem Status von Süd-Ossetien und Abchasien als Teilen Georgiens, konzentrierte sie sich dabei, in enger Zusammenarbeit mit der georgischen Verfassungskommission, auf die Föderalismus-Problematik. Befaßt waren insbesondere zwei aus Bundesstaaten, den USA und Deutschland, stammende Verfassungsrechtler als Missionsmitglieder sowie ein österreichischer Hochschullehrer als externer Experte. Die Mission war ferner an der Ausarbeitung des Menschenrechts-Kapitels des Verfassungsentwurfs beteiligt.

Seit August 1994 war es erstmals möglich, konkrete *Menschenrechtsprobleme* zu bearbeiten. Um Außenstehenden den Kontakt mit der Mission in diesen Fragen zu erleichtern, wurde im Februar 1995 ein Stadtbüro der Mission eröffnet. Mit dem georgischen staatlichen Komitee für Minderheits- und Menschenrechtsfragen konnte ein intensiver offener Dialog etabliert werden, der das Komitee gegenüber Vertretern anderer staatlicher und außerstaatlicher Interessen in seiner Arbeit indirekt stützt.

Da in Georgien spezifische Menschenrechtsorganisationen bisher nicht permanent vertreten sind, kommt der Tätigkeit der Mission auf diesem Gebiet besondere Bedeutung zu.

Dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, eine unabhängige Rechtspflege inbegriffen, ferner dem Ausbau der Demokratie auf lokaler Ebene, gebühren weiter besondere Aufmerksamkeit. In diesen Bereichen wird die Mission langfristig sinnvolle Arbeit verrichten können.

Insgesamt hat sich die Mission, so wird man sagen können, auf den Gebieten, auf denen sie arbeitet, als nützlich erwiesen. Ihre Arbeit wird von der georgischen Führung, von den Gremien der OSZE und den interessierten Regierungen anerkannt. Als Organisation, die keine Machtinteressen sondern Prinzipien vertritt, ist die OSZE gerade in Verhältnissen gefordert, in denen die Anwendung von Gewalt und Zwang als Mittel der Politik noch nicht überwunden ist und in denen der einzelne Bürger wenig Rechtssicherheit genießt. Die Präsenz einer Ständigen Mission der OSZE kann dabei helfen, die Verhältnisse offener und durchsichtiger zu gestalten und letzten Endes das friedliche Miteinander der Menschen, Politiker und Staaten fördern. Man muß sich allerdings auf seiten der Organisation und Ihrer Mitgliedstaaten darüber im klaren sein, daß dies eine echte Langzeitaufgabe darstellt. Die Missionsmitglieder müssen vor allem in der Lage sein, das Vertrauen ihrer Partner in die Arbeit der OSZE zu gewinnen. Dies erfordert längere Einsatzzeiten der Missionsmitglieder als die bisher üblichen sechs Monate. Die OSZE-Staaten müßten hierfür etwas mehr Mittel aufwenden als bisher. Dieser Einsatz würde sich gewiß lohnen.