

*Ermina Van Hoyer*

## Die OSZE im Kaukasus: Langzeitvermittlung für dauerhafte Lösungen<sup>1</sup>

Dieser Artikel behandelt die Beiträge der OSZE zur Konfliktlösung in dem Gebiet, mit dem sich die Minsker Gruppe befaßt, und in Georgien für den Zeitraum von 1997 bis 1998. Im ersten Teil beschreibt und bewertet er die Friedensverhandlungen für Berg-Karabach. Der zweite Teil diskutiert die Komponenten der OSZE-Mission in Südossetien und beleuchtet die Beziehung zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen in Abchasien.

### *Der Konflikt, mit dem sich die Minsker Gruppe befaßt*

Der Konflikt um Berg-Karabach hält nun schon seit elf Jahren an, da bisher noch keine akzeptable politische Lösung gefunden wurde. Überdies scheinen alle Konfliktparteien in einer Vorverhandlungsphase festzustecken: Es bestehen noch immer Meinungsverschiedenheiten über die Herangehensweise (Schritt-für-Schritt- oder Paketlösungsansatz) und über die Akzeptanz von direkten Teilnehmern an den Friedensgesprächen (Karabach-Armenier/Karabach-Aseri).

Die derzeitige Situation - "kein Krieg, kein Frieden" - ist im Laufe des letzten Jahrzehnts entstanden.<sup>2</sup> Im Februar 1988, im günstigen Klima von Glasnost und Perestroika, erhoben die ethnischen Armenier in Berg-Karabach, einer Enklave innerhalb Aserbaidshans, ihre Stimme und forderten die Sezession von Aserbaidshans und die Vereinigung mit Armenien. Später änderten sie ihre irredentistischen Bestrebungen und forderten die völlige Unabhängigkeit, die die Republik Berg-Karabach auch am 6. Januar 1992 erklärte, die jedoch weder von der aserischen noch von der armenischen Führung jemals anerkannt wurde. Klagen über kulturelle Diskriminierung waren gemeinsam mit schmerzlichen Erinnerungen an die Nationalitätenpolitik der frühen Stalin-Ära drängend genug, ernsthafte ethno-nationalistische Unruhe hervorzurufen, die sich in schweren innerstaatlichen Streitigkeiten über territoriale Rechte entluden.

---

1 Die Autorin möchte Pol De Witte, Mamuka Kudava, Gocha Lordkipanidze und den Mitgliedern der armenischen und der aserischen Vertretung bei der NATO für Interviews danken, die sie ihr im März/April 1999 in Brüssel gegeben haben, sowie Bruno Coppieters, Dag Hartelius, Gerard Libaridian und Anya Schmemmann für ihre wertvolle Sachkenntnis und ihre nützlichen Vorschläge.

2 Umfassende Hintergrundinformationen zum Konflikt um Berg-Karabach gibt: Michael P. Croissant, *The Armenia-Azerbaijan Conflict: Causes and Implications*, Westport/Connecticut 1998.

Sowjetische Operationen (wie z.B. die militärische Intervention in Baku im Jahre 1990) wirkten als Katalysator für die Verschärfung der Spannungen und trieben beide Parteien zur Verhärtung ihrer Positionen. Die Auseinandersetzungen eskalierten Ende 1991 zu einem echten Krieg zwischen aserischen und karabach-armenischen Streitkräften, als am 2. September auf einer gemeinsamen Sitzung des Regionalrates von Berg-Karabach und des Regierenden Rates des Bezirks Schaumian die "Republik Berg-Karabach" ausgerufen wurde. Daraufhin wurde der Autonomiestatus für den Oblast Berg-Karabach vom Obersten Sowjet Aserbajdshans im Oktober 1991 umgehend aufgehoben. Nach dem Zerfall der Sowjetunion wütete der Krieg auf das grausamste bis zum Abschluß des von Moskau vermittelten vorübergehenden Waffenstillstandsabkommens vom Mai 1994 (von den Verteidigungsministern der drei beteiligten Parteien im Juli in ein dauerhaftes umgewandelt), das den Kampfhandlungen ein Ende setzte und den Konflikt einfro. Derzeit sind 16,7 Prozent des aserischen Territoriums (einschließlich von Distrikten in Aserbajdshans selbst) von Karabach-Streitkräften besetzt, und 1.100.000 Menschen - darunter 700.000 aserische Binnenvertriebene und 400.000 armenische Flüchtlinge - haben ihre Heimat verloren. Gegensätzliche Positionen im Hinblick auf den politischen Status bestehen weiterhin aufgrund widersprüchlicher historischer Erinnerungen und der scheinbar miteinander unvereinbaren internationalen Prinzipien der territorialen Integrität (auf das Aserbajdshans sich beruft) und der Selbstbestimmung (das von Armenien und Berg-Karabach angeführt wird).

#### *OSZE-Vermittlung: Verhandlungsstruktur und Auswahl von Friedensplänen*

Zu Wiederherstellung von Frieden und Stabilität wurden bereits zahlreiche Vermittlungsversuche unternommen, insbesondere von regionalen Mächten - wie z.B. Iran, Kasachstan und Rußland - die sicherlich von einem breiteren Sicherheitsrahmen profitieren würden. Rußland sollte hier ein besonderer Status eingeräumt werden, da der Kaukasus für Rußland von unmittelbarer geopolitischer und strategischer Bedeutung ist.

Seit 1992 ist die OSZE<sup>3</sup> in der Region mehr oder weniger aktiv, je nach Aufmerksamkeit der Teilnehmerstaaten, internen Umstrukturierungsprozessen und russischer Konkurrenz bei der Vermittlung. Seit dem Budapester Gipfeltreffen im Jahre 1994, auf dem Rußland den ständigen Kovorsitz der Minsker Gruppe<sup>4</sup> erhielt, dient die OSZE als das geeignetste Forum für fort-

---

3 Der Einfachheit halber wird in diesem Beitrag durchgängig die Abkürzung OSZE (statt bis Ende 1994 KSZE) verwandt.

4 Die Minsker Gruppe, in der Rußland, die Vereinigten Staaten und Frankreich seit 1997 den Kovorsitz innehaben, umfaßt derzeit Armenien, Aserbajdshans, Belarus, Deutschland, Italien, Schweden, die Tschechische Republik und die Türkei. Diese Teilnehmerstaaten (einschließlich der Slowakei als Teil der damals noch existierenden Tschechoslowakei) sollten ursprünglich an einer Konferenz über Berg-Karabach unter der Schirmherrschaft der OSZE teilnehmen, die in Minsk einberufen werden und als Verhandlungsforum dienen sollte. "(...) gewählte und andere

gesetzte Verhandlungen und wird als solches auch von allen beteiligten Parteien akzeptiert, zum Teil deshalb, weil es keine andere glaubwürdige Struktur für die Konfliktbearbeitung gibt. Trotz begrenzter Finanzmittel arbeitet die Hochrangige Planungsgruppe (mit Unterstützung des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden und dessen Assistenten vor Ort sowie mit Beratung von VN-Experten) weiterhin daran, die Modalitäten und logistischen Arrangements einer multinationalen Peacekeeping-Operation durch Erkundungsmissionen in Armenien, Aserbaidschan und Berg-Karabach zu aktualisieren. Bisher gelten die Bedingungen für eine Stationierung, die weithin als Lakmestest für die *raison d'être* der OSZE als selbständige regionale Sicherheitsorganisation gilt, nicht als günstig.

Im Laufe der Jahre 1997 und 1998 ergaben sich einige Veränderungen in der Verhandlungsstruktur, und es wurde eine Reihe von Friedensplänen entworfen. Sie werden weiter unten noch ausführlich behandelt. Im Jahre 1997 übernahmen Rußland, Frankreich und die Vereinigten Staaten den (ständigen) Kovorsitz der Minsker Gruppe. Der Umstand, daß Frankreich Finnland als Kovorsitzender folgte, traf zunächst auf Einwände seitens der Vereinigten Staaten, die angesichts der wirtschaftlichen Aussicht, die Öl- und Gasvorkommen der Region zu erschließen, erhöhtes Interesse an der Beilegung des Konflikts zum Ausdruck gebracht hatten. Die aserische Führung, die das zunehmende Engagement der USA als Gegengewicht zu Rußland begrüßte, das aufgrund seiner fortgesetzten militärischen Zusammenarbeit mit Armenien als voreingenommener Verhandlungspartner wahrgenommen wurde, schloß sich der Opposition der Vereinigten Staaten gegen Frankreich an. Trotz der ursprünglichen Rivalität brachte der neue Dreier-Kovorsitz der Minsker Gruppe frischen Schwung, der die Verhandlungsrunden vorantrieb. Die Lissabonner Prinzipien von 1996 (territoriale Integrität Armeniens und Aserbaidschans, das größtmögliche Maß an Selbstverwaltung für Berg-Karabach innerhalb Aserbaidschans und garantierte Sicherheit für Berg-Karabach und seine Bevölkerung) blieben wichtige Richtlinien für die folgenden Friedenspläne. Ende Mai 1997 unterbreitete das amerikanisch-russisch-französische Triumvirat einen Vorschlag für ein zweistufiges Vorgehen, dessen Details als Grundlage für gleichzeitige Verhandlungen dienen sollten und folgende Elemente enthielten:

---

Vertreter aus Nagorny Karabach" wurden zu der Konferenz als "interessierte Parteien" eingeladen; Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Ersten Zusätzlichen Treffens des Rates, Helsinki, 24. März 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), OSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. C.2a, S. 3. Die Minsker Konferenz hat nie stattgefunden, die Gruppe der Teilnehmer - die Minsker Gruppe - setzt ihre Bemühungen um eine Lösung des Konflikts jedoch fort.

1. Abzug der karabach-armenischen Streitkräfte aus sieben aserischen Rayons (einschließlich des Bezirks Latschin) und aus der Stadt Schuscha/Schuschi<sup>5</sup>, letzteres verbunden mit dem Abzug aserischer Streitkräfte aus dem Bezirk Schaumian;
2. Stationierung von durch die OSZE mandatierten Peacekeeping-Kräften in einer gemeinsam von Armenien geräumten Pufferzone, die die Aufgabe hätten, die Repatriierung der Binnenvertriebenen zu überwachen und die Straßenverbindungen durch den Latschin-Korridor zu sichern;
3. Verpachtung des Latschin-Korridors von Aserbaidschan an Karabach, wobei die OSZE die Vermittlerrolle inne hätte;
4. Aufhebung der Blockade gegenüber Armenien durch Aserbaidschan und die Türkei;
5. politische Selbstverwaltung und der Status einer Freihandelszone für Berg-Karabach, allerdings unter aserischer Oberhoheit;
6. Abbau der Streitkräfte Berg-Karabachs auf die Größe militärischer Polizeikräfte, nachdem ein Übereinkommen über den Status erreicht ist; und
7. internationale Bestandsaufnahme und Kontrolle der Waffen Berg-Karabachs, die als Teil der Armenien gewährten KSE-Quoten betrachtet werden.

Berg-Karabach wies diese Vorschläge rundweg zurück. Es lehnte auch den zweiten Entwurf vom Juli 1997 ab, der ebenfalls einen "Paketlösungsansatz" verfolgte und nur geringfügige Änderungen gegenüber dem oben geschilderten Vorschlag aufwies. Nach den Präsidentschaftswahlen in Berg-Karabach im September 1997 - die von Aserbaidschan und vom Westen nicht offiziell anerkannt wurden, obwohl die OSZE darauf bestand, Gespräche mit gewählten und anderen Vertretern Berg-Karabachs zu führen - drehten sich die Gespräche mehr um methodische als um inhaltliche Fragen. Die Minsker Gruppe ließ den Teil über den politischen Status weg und stellte einen formalen Beschluß darüber bis zum Abschluß des Truppenabzugs, der Repatriierung der Vertriebenen und anderer vertrauensbildender Maßnahmen zurück, schloß aber dringend erforderliche Sicherheitsgarantien ein. Berg-Karabach sagte erneut nein zu diesem Vorschlag, da es möglicherweise mit den angebotenen Sicherheitsgarantien<sup>6</sup> nicht zufrieden oder besorgt über den Mangel an Anreizen für Aserbaidschan war, substantielle Zugeständnisse zu machen. Baku billigte den OSZE-Entwurf des Friedensplans als Verhandlungsgrundlage ebenso wie auch der armenischen Präsident, Lewon Ter-Petrosjan, der ungeachtet heftiger Kritik an den Vorschlägen aus den Reihen seines eigenen Kabinetts wiederholt erklärte, eine Kompromißlösung, sei notwendig, um eine

---

5 Schuscha ist der aserische Name für die im Westen Aserbaidschans gelegene und durch den Karabach-Konflikt unmittelbar betroffene Stadt; die Armenier nennen sie Schuschi.

6 Vgl. Gerard J. Libaridian, *The Challenge of Statehood, Armenian Political Thinking Since Independence*, Cambridge/Mass., i.E., Kapitel 2.

Beilegung des Konflikts zu beschleunigen und Armeniens Wohlstand zu gewährleisten.

Auch die ersten Monate des Jahres 1998 waren durch ernste Differenzen zwischen Eriwan und Stepanakert ebenso gekennzeichnet wie durch größere Meinungsverschiedenheiten innerhalb der armenischen Führung (Premierminister versus Präsident), die schließlich zum Rücktritt des armenischen Präsidenten Ter-Petrosjan am 3. Februar führten. Nach den Präsidentschaftswahlen im März 1998 schloß sich der neu gewählte armenische Präsident, Robert Kotscharjan, der vor seiner Ernennung zum armenischen Premierminister die Nummer eins in Karabach gewesen war, Karabachs Ablehnung des schrittweisen Ansatzes der OSZE an.

In der Zwischenzeit wurden die von der OSZE vermittelten Friedensgespräche fortgesetzt mit dem Ziel, die Parteien wieder an den Verhandlungstisch zu bekommen. Mitte September besuchten die drei Kovorsitzenden Juri Jukalow (Rußland), Donald Kaiser (Vereinigte Staaten) und Georges Vaugier (Frankreich) Baku, Eriwan und Stepanakert, um - auf russische Initiative - einen neuen Ansatz zu beraten, der auf kreative Weise versucht, das Konzept eines "gemeinsamen" Staates umzusetzen. Der überarbeitete Friedensplan vom November 1998 schlug die Bildung eines gemeinsamen Staates von Berg-Karabach und Aserbaidtschan vor, wobei die genauen Beziehungen zwischen beiden Entitäten Thema eines gesonderten Abkommens zu einem späteren Zeitpunkt sein sollten, obwohl die Grundlagen, auf die es sich stützen sollte, bereits genannt wurden. Nicht ganz unerwartet, lehnte Baku den Plan ab, da er die Wiedererlangung aserischer Souveränität über die Enklave Berg-Karabach nicht garantierte und zu einer radikalen Veränderung der aserischen Identität führen würde (es gab jedoch Gerüchte, nach denen der ursprüngliche Entwurf des Vorschlags über einen gemeinsamen Staat von Präsident Haidar Alijew mündlich gebilligt worden war). Armenien und Berg-Karabach akzeptierten den Plan trotz einiger Vorbehalte. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der polnische Außenminister Bronislaw Geremek, traf Ende November mit den Parteien zusammen, um sie zu einer positiven Haltung gegenüber dem neuen Plan zu bewegen, und wiederholte seinen Appell, die Verhandlungen zügig wieder aufzunehmen und beim Ministerratstreffen im Dezember 1998 in Oslo politischen Willen zu zeigen. Bei dieser Zusammenkunft wurde jedoch keine Mahnung zur Einhaltung der Lissabonner Prinzipien von 1996 an die Parteien ausgesprochen. Die Kovorsitzenden der Minsker Gruppe, die im Februar 1999 von aserischer Seite gedrängt wurden, mehr Entschlossenheit bei der Behandlung des Karabach-Konflikts zu zeigen, forderten die Fortsetzung direkter Gespräche und die Einrichtung eines regulären Dialogkanals zwischen der aserischen und der armenischen Führung, der inzwischen eingerichtet zu sein scheint. Der derzeitige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der norwegische Außenminister Knut

Vollebæk, wird die Bemühungen im Zuge seiner Kaukasusreise im September 1999 im selben Sinne fortsetzen.

### *Eine veränderte künftige Marschroute*

Die Billigung des Vorschlags eines "gemeinsamen Staates" durch das Europaparlament am 11. März 1999 scheint darauf hinzudeuten, daß die internationale Gemeinschaft diesen Mittelweg zwischen (der maximalistischen Position) Unabhängigkeit und (der minimalistischen Position) Autonomie unterstützt. Seit dem Rücktritt Ter-Petrosjans zeigt sich die OSZE aufgeschlossener gegenüber der Haltung Armeniens und der unabhängigen Stimme der Führung Berg-Karabachs. Beide haben kürzlich auf eine "begrenzte Souveränität" und horizontale Beziehungen zwischen Baku und Stepanakert in einem quasi-föderalen Staat oder im Rahmen einer Konföderation gedrängt. Einige Quellen deuten auf eine "pro-armenischen Wende" im Karabach-Konflikt hin.<sup>7</sup> Es bleibt jedoch abzuwarten, ob und in welchem Umfang der OSZE-Vorschlag eines gemeinsamen Staates in seiner jetzigen Form erhalten bleibt, da es bisher mit Ausnahme der Republik Bosnien und Herzegowina keinen Präzedenzfall in der internationalen Praxis gibt, der zwei getrennte Entitäten in einem Staat zusammenführt. Darüber hinaus bietet das Paradigma eines gemeinsamen Staates erheblichen Spielraum für entgegengesetzte Interpretationen, und seit März 1999 besteht Rußland, Initiator des jüngsten Vorschlags, nicht mehr auf dieser Formel als Grundlage für Verhandlungen.

Die Notwendigkeit direkter und vorbehaltloser Gespräche zwischen Baku und Stepanakert wird auch von Mitgliedern der Minsker Gruppe (u.a. Armenien, Frankreich und Deutschland; von Rußland bereits seit 1996) energischer unterstützt, damit der tote Punkt in den Vermittlungsbemühungen überwunden wird. Die aserische Führung weigert sich weiterhin, einen solchen direkten bilateralen Dialog mit der Führung Berg-Karabachs aufzunehmen, solange diese einen Autonomiestatus innerhalb Aserbaidschans nicht akzeptiert. Andererseits könnte die OSZE, dadurch, daß sie sich aktiv für direkte Kontakte einsetzt, versuchen, insbesondere von armenischer Seite erhobenen Vorwürfen zu begegnen, die Organisation habe zu viele Rechte und Verantwortlichkeiten im Karabach-Konflikt an sich gezogen.<sup>8</sup> Darüber hinaus wirft der Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand zwischen Armenien und Rußland aus dem Jahre 1997 - insbesondere die Klausel über gegenseitigen Beistand im Falle einer bewaffneten Aggression durch einen

---

7 Vgl. Emil Danielyan, German Academic Sees Pro-Armenian Turn in Karabakh Conflict, in: RFE/RL Newslines vom 26. März 1999.

8 Vgl. u.a. Elizabeth Fuller, Karabakh President Discusses Mediation Process, in: RFE/RL Newslines vom 19. November 1997; Moorad Mooradian, How Intractable is the Karabakh Conflict?, in: Security Dialogue 1/1998, S. 252-254.

dritten Staat - ebenso Fragen über Rußlands Motive, seine Position als unvoreingenommener Vermittler und die Friedensvorschläge der Minsker Gruppe insgesamt auf wie Rußlands angebliches Angebot, Aserbaidshans "Land für Militärstützpunkte" zur Verfügung zu stellen. Ungeachtet gegenseitiger Erklärungen über die Verpflichtung zum Frieden bleiben Wiederaufrüstungsstrategien sowohl für Armenien als auch für Aserbaidshans von Bedeutung, und sei es nur, um der angestauten Frustration über die Pattsituation zu begegnen. In diesem Zusammenhang müssen auch die Pipeline-Politik und die Exportrouten für Öl aus dem Kaspischen Meer sorgfältig beobachtet werden. Auch wenn der Vorrat an Energieressourcen geringer ist als ursprünglich angenommen, könnte die Entwicklung der aserischen Ölförderung erhöhte Spannungen hervorrufen, da die Petrodollars die nötigen Mittel für einen erneuten Aufrüstungsschub bringen könnten.

Der institutionelle Aufbau der OSZE - wie z.B. ihre Beschlußfassungsverfahren, der jährliche Wechsel des Amtierenden Vorsitzenden und ihr Charakter als zwischenstaatliche Institution - behindert unvermeidlich das Tempo und die Effektivität ihrer Konfliktlösungsmöglichkeiten.<sup>9</sup> Wirksame Friedensschaffung hängt jedoch weitgehend davon ab, daß Teilnehmerstaaten ihren Erklärungen auch politische Verpflichtungen folgen lassen (wirkungsvoller Druck und Unterstützung). Die beteiligten Parteien müssen sich durch guten Willen, Flexibilität und die Bereitschaft auszeichnen, grundlegende Fragen tatsächlich inhaltlich zu verhandeln und nicht nur dem Namen oder der Form nach. Das Prinzip des "gemeinsames Staates" könnte von erheblichem Wert sein, da seine Machbarkeit bereits an anderer Stelle in der Region erkundet worden ist (Moldau/Transnistrien, Georgien/Abchasien). Seine erfolgreiche Anwendung könnte wertvolle Lehren für gegenwärtiges und zukünftiges Konfliktmanagement in sich bergen.

### *Georgien*

Eine detaillierte Chronik der konfliktreichen Beziehung zwischen Tiflis und der Region Zchinwali müßte eigentlich in der Geschichte um mehrere Jahrzehnte zurückgehen und mit den konfligierenden Ansprüchen auf das umstrittene südossetische Territorium und seiner Degradierung zum Autonomen Gebiet im Zuge sowjetischer Grenzrevisionen beginnen. Aus Platzgründen kann dieser Beitrag jedoch lediglich die den Konflikt unmittelbar auslösenden Ereignisse und die nachfolgenden Handlungen in den frühen neunziger Jahren zusammenfassen. Der Trend zum

---

<sup>9</sup> Vgl. S. Neil MacFarlane, *The UN, the OSZE, and the Southern Caucasus*, in: *Caspian Crossroads* 1/1997, S. 18-23.

Nationalismus setzte eine Kette von Entwicklungen in Gang, wie z.B. die Forderung nach einer Aufwertung des Status des ossetischen Autonomen Gebiets zu einer Autonomen Republik - analog zu Abchasien und Adscharien innerhalb Georgiens - und führte zu Versuchen der Zentralregierung, kulturelle und lokale politische Rechte der ossetischen Mehrheit abzuschaffen. Im September 1990 erklärte die sezessionistische Führung ihre Souveränität und hielt drei Monate später Parlamentswahlen ab, deren Legitimität und Ergebnis jedoch vom georgischen Parlament in Tiflis nicht anerkannt wurden, das danach die Autonomie Südossetiens vollständig aufhob. Anfang Januar 1991 kam es zum Ausbruch bürgerkriegsähnlicher Auseinandersetzungen und zu bewaffneten Zusammenstößen zwischen georgischen Polizeikräften und paramilitärischen Einheiten einerseits und ossetischen Selbstverteidigungskräften andererseits. Militärisch hatten die Osseten die Oberhand, nach georgischen Angaben dank finanzieller und logistischer Unterstützung Rußlands. Nach diversen jeweils wieder gebrochenen Waffenstillständen kam der letzte, der noch immer in Kraft ist, im Juni 1992 durch russische Vermittlung zustande. Der ausdrückliche Wunsch der Osseten nach Vereinigung mit Nordossetien (Rußland), der im Januar 1992 in einem Referendum zum Ausdruck kam, bei dem über 90 Prozent der Wähler dafür gestimmt hatten, wurde nicht realisiert. Der politische Status Südossetiens ist daher noch immer in der Schwebe.

#### *Die Langzeitmission der OSZE in Georgien in der Zeit von 1997 bis 1998*

Die OSZE-Langzeitmission in Georgien nimmt heute nach wie vor ihr politisches Mandat und ihre Überwachungsaufgaben wahr, wie sie 1992 bzw. 1994 festgelegt wurden. Die Mission hat derzeit 19 Mitglieder, von denen rund die Hälfte Militärbeobachter sind. 17 Missionsmitglieder sind dem Hauptquartier in Tiflis und zwei der Außenstelle in Zchinwali zugeteilt, die im April 1997 ihre Arbeit aufgenommen hat. Am 2. November 1998 löste Botschafter Jean-Michel Lacombe aus Frankreich Botschafter Michael Libal aus Deutschland als Missionsleiter ab.

Trotz einiger Verletzungen des Waffenstillstands und einiger bewaffneter Zwischenfälle hat sich die Sicherheitssituation vor Ort wesentlich verbessert. Im Februar 1997 verkündete die vierseitige Gemeinsame Kontrollkommission den Beschluß, die numerische Stärke der "Peacekeeping- und Polizeikräfte" zu verringern und die Anzahl der Kontrollpunkte auf 16 zu reduzieren. Die Polizeifunktionen des gemeinsamen Peacekeeping-Bataillons unter russischem Kommando, das sich inzwischen zufriedenstellend an die OSZE-Prinzipien hält, werden nach und nach auf die örtlichen Zivilbehörden übertragen.

Währenddessen dauert die Suche nach einer Lösung für das Problem des politischen Status Südossetiens an. Obwohl sich noch keine endgültige Lösung

abzeichnet, versucht die OSZE, den politischen Dialog auf allen Ebenen aufrechtzuerhalten. Der georgische Präsident Eduard Schewardnadse und der gewählte Präsident der nichtanerkannten Südossetischen Republik, Ljudwig Tschibirow, trafen sich am 14. November 1997 in Dschawa (Südossetien) und am 20. Juni 1998 in Borschomi; bei beiden Treffen war der OSZE-Missionsleiter anwesend. Beide Zusammenkünfte deuten auf wachsendes Vertrauen zwischen den Parteien hin. Aus dem Treffen vom November 1997 ging ein vorläufiges Dokument hervor, das für 1998 der Repatriierung der Binnenvertriebenen Priorität gibt. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahre 1997, der dänische Außenminister Niels Helveg Petersen, und sein Nachfolger, der polnische Außenminister Bronislaw Geremek, besuchten Tiflis im August 1997 bzw. im November 1998, um u.a. die Vermittlerrolle der OSZE und ihre Möglichkeiten, ein abschließendes Übereinkommen über den politischen Status zu befördern, zu diskutieren. OSZE-Mitarbeiter sowie Repräsentanten Rußlands und Nordossetiens trugen am 9. Januar 1999 dazu bei, daß beide Parteien der Aufnahme von Verhandlungen über ein Interimsdokument über den Status im Rahmen der Wladikawkas-Abkommen zugestimmt haben.

Die Aussichten auf Unterzeichnung eines solchen Übereinkommens, das die Beziehungen zwischen Tiflis und Zchinwali formalisiert, sind jedoch recht trübe. Die "bequeme" Situation faktisch unabhängiger Herrschaft, zunehmender wirtschaftlicher und sozialer Bindungen an Tiflis und einer friedlichen Sicherheitszone in der Region Zchinwali bietet keine starken Anreize, eine schnelle Entscheidung über den politischen Status zu forcieren. Unter Betonung einer gleichberechtigten Beziehung der beiden Entitäten in einem föderalen georgischen Staat tritt Tschibirow für ähnliche Forderungen ein wie Abchasien und Berg-Karabach und ist nicht geneigt, sich heute mit einer weniger günstigen Kompetenzverteilung zu begnügen, als andere separatistische Regionen in ähnlicher Lage künftig erreichen könnten.

Die OSZE-Mission in Georgien spielt eine Vorreiterrolle beim wirtschaftlichen Wiederaufbau und bei der Repatriierung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen - im Jahre 1998 eine Frage von äußerster Wichtigkeit aufgrund der Gefahr, die sie für den Friedensprozeß darstellen. Am 6. und 7. November 1997 richtete die OSZE-Mission in Kooperation mit dem BDIMR, dem UNHCR und dem Europarat einen Workshop über Eigentumsfragen aus, der den georgischen Behörden helfen sollte, die rechtlichen Grundlagen für die Rückgabe oder Entschädigung für Häuser oder Wohnungen zu schaffen, die infolge des Konflikts verloren wurden. Als Folgemaßnahme fand am 17. September 1998 ein Runder Tisch über Wohnraumbeschaffung und Eigentumsrechte der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen statt, aus dem eine Arbeitsgruppe hervorging, die die einschlägigen Gesetze im Einklang mit internationalen Standards und unter Beteiligung von OSZE-Experten ausarbeiten soll.

Das *Memorandum of Understanding* zwischen Georgien und der OSZE vom 23. November 1998, dem eine Bedarfserhebungsmission des BDIMR im März vorausgegangen war, zeugt von der sich vertiefenden Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der Menschenrechte. Das Treffen in Zchinwali im Januar 1999 unterstrich erneut die Bedeutung von Kooperation in verschiedenen Bereichen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet (Energiefieferungen), als Beitrag dazu, den Friedensprozeß voranzubringen und den Willen zur Wiedergutmachung von Schäden, die während der Kämpfe in den Jahren 1990 bis 1992 entstanden waren, zu wecken.

#### *Die VN und die OSZE in Georgien - befreundete Rivalen*

Georgien wird allgemein als Testfall für Synergieeffekte zwischen internationalen und regionalen Organisationen angesehen. Aufgrund einer *De-facto*-Arbeitsteilung, die eingeführt wurde, um Aufgabenüberschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden, hat die OSZE die Führung in bezug auf den Südossetien-Konflikt inne, während sie bei der Unterstützung der VN in Abchasien eine weniger prominente Rolle spielt. Trotz anfänglicher Probleme bei der Koordination, Integration und praktischen Zusammenarbeit sind die institutionalisierten Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der OSZE im Abchasienkonflikt lehrreich für künftige Fälle.<sup>10</sup>

Im Berichtszeitraum wurden die gemeinsamen Bemühungen auf dem Wege der Beteiligung und Zusammenarbeit fortgesetzt. Der Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden nimmt als Beobachter an den fortlaufenden Sitzungen des Koordinierungsrates, den drei Arbeitsgruppen über Sicherheit, Flüchtlinge und Wirtschaftsfragen, die im November 1997 eingerichtet wurden, und am Genfer Mechanismus auf hoher Ebene für die Verhandlung einer politischen Lösung für Abchasien teil. Die Zusammenarbeit mit Spezialorganen der VN vor Ort wurde verstärkt und zunehmend institutionalisiert. Wie im *Memorandum of Understanding* vom April 1997, das die Modalitäten der Kooperation festlegt, vorgesehen, stellt die OSZE-Mission in Georgien einen Mitarbeiter an das Menschenrechtsbüro der VN ab, das am 1. Juli 1997 im Stadtzentrum von Suchumi (Abchasien) seine Räumlichkeiten eröffnet hat. Damit stellte sie die ununterbrochene Einsatzfähigkeit des Büros in den mehr als vier Monaten sicher, für die die VN in der ersten Hälfte des Jahres 1998 noch keinen Direktor ernannt hatten. Ein weiteres Beispiel für die Zusammenarbeit ist das *Memorandum*

---

10 Beispiele dieser institutionalisierten Beziehungen sind u.a. die Erklärung der OSZE-Staats- und Regierungschefs beim Gipfeltreffen in Helsinki im Jahre 1992, daß die OSZE nach ihrem Verständnis eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VII der VN-Charta ist, der Rahmen für Kooperation und Koordination zwischen den VN und der OSZE vom 26. Mai 1993 und nachfolgende Resolutionen der VN-Generalversammlung über die Zusammenarbeit zwischen VN und OSZE (z.B. A/RES/53/85 vom 26. Januar 1999).

*of Understanding* mit dem UNHCR, das am 15. Oktober 1998 unterzeichnet wurde und die Einrichtung dauerhafter Kanäle zum Informationsaustausch auf allen Ebenen und gemeinsame Bewertungen der Flüchtlingssituation in Regionen gemeinsamen Interesses vorsieht. Auf dem Ministerratstreffen von Oslo im Dezember 1998 erklärte die OSZE ihre Bereitschaft, die VN bei der Einrichtung einer Übergangsverwaltung im Distrikt Gali (Abchasien) zu unterstützen, sobald ein Übereinkommen erzielt ist. Zu diesem Zweck wurde der Amtierende Vorsitzende ersucht, in enger Konsultation mit dem VN-Generalsekretär die Zweckmäßigkeit der Einrichtung eines OSZE-Büros im Distrikt Gali zu erkunden. Der georgische Ruf nach einer aktiveren (in einem breiteren Sinne humanitären) Rolle der OSZE in Abchasien - neben ihrer Menschenrechtsmission - könnte als Beweis sowohl für die Bemühungen, ein größeres Gegengewicht zur russischen Vermittlung sicherzustellen, angesehen werden als auch auf eine Strategie hindeuten, die gerade darauf abzielt, das VN-Engagement zu beleben, da zwischen beiden Organisationen natürlich eine gewisse Konkurrenz herrscht - wenn auch nicht offen darüber gesprochen wird. Diese freundschaftliche Rivalität könnte jedoch ein bedeutender Katalysator zur Einleitung neuer Initiativen sein, die zu Fortschritten in der Region führen.

#### *Ermutigende Zeichen trotz des Fehlens einer endgültigen Lösung*

Alles in allem hat die OSZE-Mission in Georgien sich im Rahmen dessen, was im Zuge eines Einsatzes *nach* einem Konflikt (im Gegensatz zu Vorsorgemaßnahmen und *präventiver Diplomatie*) erreicht werden kann, als effektiv erwiesen. Sie hat ihre "indirekte" *Peacekeeping*-Funktion mit sichtbarem Erfolg (erhöhte Transparenz) erfüllt, ihre *friedensschaffenden* Aufgaben werden verständlicherweise länger brauchen, bis sie Früchte tragen. Nichtsdestoweniger hat die Mission die Gunst der Stunde zu nutzen versucht und einen substantiellen Beitrag dazu geleistet, einer umfassenden politischen Lösung den Weg zu ebnen. Die Bewertung ihrer Leistungen beim *Friedensaufbau* kann ebenfalls nur langfristig erfolgen. Eine Zwischenbilanz verlangt der Autorin gegenwärtig jedenfalls Beifall für die Wiederaufbaubemühungen, die derzeit Fortschritte machen, ab. In bezug auf die Menschenrechtskomponente könnte man kritisieren, daß die Menschenrechtserziehung im Vergleich zur Überwachung von Menschenrechtsverletzungen überbetont wird. Die Präsenz und Sichtbarkeit der Mission, insbesondere in Südossetien, sind weiterhin von Bedeutung, und zwar sowohl für die internationale Gemeinschaft - für die stabilisierte Konflikte an Priorität verloren haben, insbesondere da das Konfliktgebiet nicht als strategische Lage im Kaukasus angesehen wird - als auch für Regionalmächte, wie z.B. Rußland, die tief verstrickt sind. Ein Durchbruch bei einem dieser beiden eingefrorenen Konflikte im Kaukasus - die

vergleichbare separatistische Forderungen und Konfliktentwicklungen aufweisen - wird tonangebend sein und die Lösung anderer gegenwärtiger oder latenter Konflikte beschleunigen. In dieser Hinsicht ist Konsens unter den Nachbarn der Region (insbesondere Rußland) über die Beilegung der Konflikte genauso wichtig wie Übereinstimmung zwischen den Konfliktparteien selbst. Die Arbeit der OSZE, die fortgesetzt und verstärkt werden muß, hat den Boden für tragfähige Lösungen in Georgien und Berg-Karabach bereitet.