

Günther Baechler

Den Status quo als Chance nutzen: Konfliktbearbeitung der OSZE am Beispiel des Südkaukasus

In Diskussionen über die europäische Sicherheit nach 1989 wird immer wieder festgestellt, dass das Auseinanderbrechen der Sowjetunion ziemlich unblutig verlaufen sei. Von Weitem betrachtet, trifft das wohl zu. Der Befund hält jedoch einer näheren Betrachtung nicht stand. Beginnend mit dem Jahr 1992 gibt es eine Reihe von bewaffneten lokalen Konflikten, die sich von Norden nach Süden quer durch Europa zieht und bis ans Kaspische Meer reicht. Die Konflikte haben der kriegsversehrten Bevölkerung nicht nur einen hohen Blutzoll abverlangt. Sie haben auch zu anhaltenden Menschenrechtsverletzungen, zu Flucht und Vertreibung, ethnischen Säuberungen und letztlich zu anhaltender Marginalisierung, Armut und zur Abwanderung der Jugend geführt. Die betroffenen Konfliktzonen an der Naht zwischen West und Ost drohen zu militärisch umstrittenen Armuts- und Altenhäusern Europas zu werden.

Die OSZE ist in allen lokalen Konflikten mit unterschiedlichen Instrumenten der Vermittlung, der Krisenprävention und der Konfliktbearbeitung involviert. Auch wenn die Konflikte in der Ukraine, in der Republik Moldau, in Georgien und der Konflikt zwischen Aserbajdschan und Armenien um Berg-Karabach jeweils spezifische Charakteristika aufweisen, zeichnen sich in allen vier Kontexten auch deutlich vergleichbare Muster in den Konfliktodynamiken und in den Bearbeitungsmethoden ab. Ich werde im Folgenden auf der Grundlage eigener Erfahrungen auf die Vermittlungsaktivitäten der OSZE im Südkaukasus eingehen.¹ Dabei werde ich mich auf die Verhandlungsformate konzentrieren und der Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten der internationalen Friedensmediation nachgehen. Die Schlussfolgerungen werden mit einer Reihe von Empfehlungen kombiniert, wobei ich es berufeneren Beobachtern überlasse, diese auf die hier nicht behandelten Kontexte Ukraine und Moldau zu übertragen.²

1 Der Autor war in den Jahren 2016 bis 2018 Sonderbeauftragter von drei aufeinanderfolgenden Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Südkaukasus und in dieser Funktion zusammen mit den Vertretern der Vereinten Nationen und der Europäischen Union einer der drei Ko-Vorsitzenden der Genfer Gespräche (*Geneva International Discussions, GID*) über den Konflikt in Georgien. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2018.

2 Siehe hierzu: Sabine Fischer (Hrsg.), Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, SWP-Studie S 13, Juli 2016, Berlin.

Das Verhandlungsformat im Georgienkonflikt

Seit dem Ausbruch des Krieges zwischen Georgien und dem nach Unabhängigkeit strebenden Abchasien am 14. August 1992 gab es zahlreiche Gespräche und Verhandlungen, um den Bürgerkrieg in Georgien zu beenden.³ Der kurze, aber heftige Augustkrieg im Jahr 2008 zwischen Georgien auf der einen und Südossetien und Russland auf der anderen Seite stellte jedoch eine Zäsur in den Bemühungen um Frieden dar. Die Vereinten Nationen (VN) und die OSZE mussten ihre Missionen in Abchasien bzw. Südossetien auf Druck Russlands schließen. Russland wurde zur Schutzmacht der beiden Gebiete und stationierte Militär und Grenzschutz in der Region. Außerdem erkannte Moskau in der Folge Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten an, mit welchen es strategische Partnerschaftsverträge abschloss. Der Grenzverlauf zwischen Georgien und den beiden Gebieten wurde befestigt, bewacht und mehr und mehr zur geschlossenen, nur an wenigen Übergängen passierbaren Trennlinie. Das sechs Punkte umfassende Abkommen zwischen dem russischen Präsidenten Dmitri Medwedew und dem damaligen Ratspräsidenten der Europäischen Union (EU), Nicolas Sarkozy, beendete den Fünftagekrieg und begründete die Genfer Gespräche (*Geneva International Discussions*, GID).⁴

Die internationalen Gespräche über die Modalitäten für die Sicherheit und Stabilität in Südossetien und Abchasien wurden am 12. Oktober 2008 in Genf aufgenommen. Das Format der GID, das eigentlich nach ein paar Wochen seine Aufgabe hätte erledigt haben sollen, sollte sich als äußerst zählebig erweisen. Inzwischen wurde in 49 Runden über die Garantie von Sicherheit und Stabilität in der Region, die Lösung des Problems der Flüchtlinge und Vertriebenen sowie alle anderen offenen Fragen im gegenseitigen Einverständnis diskutiert. Die Inhalte sind durch den Sechs-Punkte-Plan gesetzt. Die Agenda ist daher strikt einzuhalten und kann nicht verändert werden, es sei denn, die Parteien würden dies auf höchster Ebene im Konsens beschließen. Eine solche hochrangige Gesprächsrunde wird zwar immer wieder in die Diskussion gebracht (vergleichbar dem Normandie-Format für die Ukraine), ist aber in absehbarer Zeit nicht realistisch. Das heißt, dass Fragen der Souveränität Georgiens, des Status der beiden Gebiete Abchasien und Südossetien oder, weiterreichend, eines umfassenden Friedensvertrags nicht thematisiert werden konnten und können.

An den GID nehmen die Vertreter Georgiens, Russlands, Abchasiens und Südossetien *ad personam* und in ihrer Eigenschaft als Experten und Expertinnen –

3 An dieser Stelle kann weder auf die Konfliktgeschichte noch auf alle früheren Gesprächsformate eingegangen werden. Siehe dazu die umfangreiche Literatur, u.a. Thomas de Waal, *The Caucasus: An Introduction*, Oxford 2010; siehe auch frühere Ausgaben des OSZE-Jahrbuchs, darin u.a. Eva-Maria Auch, *Der Konflikt in Abchasien in historischer Perspektive*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden 2004, S. 237-252.

4 Das Abkommen und Zusatzvereinbarungen finden sich auf: www.civil.ge/Archive.

und nicht als offizielle Delegierte – teil. Georgien erkennt Abchasien und Südossetien als Konfliktparteien nach wie vor nicht an. Das ist auch der Grund dafür, dass es keine Plenarsitzung gibt, sieht man einmal von dem rudimentären Plenum während des Mittagessens im VN-Gebäude in Genf ab; die Gesprächsteilnehmer aus den beiden Gebieten dürfen nicht am entsprechenden Plenartisch Platz nehmen, sondern müssen sich auf andere Tische verteilen. Getagt wird in zwei parallelen Arbeitsgruppen, die auf Expertenebene stattfinden und von den drei Ko-Vorsitzenden bzw. den Ko-Moderatoren moderiert werden. Der Primus inter Pares ist der Ko-Vorsitzende aus der EU, also der Organisation, welche den Waffenstillstand ermöglicht und Nichtangriffsgarantien für Georgien übernommen hat. Seine beiden Kollegen werden von den VN bzw. der OSZE nominiert, also den beiden Organisationen, welche vor dem Augustkrieg ihre Missionen in Abchasien bzw. Südossetien unterhielten. Hinzu kommt der Vertreter der Beobachtermission der Europäischen Union (*European Union Monitoring Mission*, EUMM) in Georgien. Die Vereinigten Staaten nehmen als Beobachter und wohl auch als Alliierte Georgiens an den Gesprächen teil. Russland sieht sich selbst nicht in der Rolle der Konfliktpartei, sondern ebenfalls als Vermittler bzw. Beobachter. Während die Russen und die Amerikaner den drei Ko-Vorsitzenden gegenüber sitzen, nehmen die Georgier und Abchasen/Südosseten links und rechts der Ko-Vorsitzenden an den beiden Seiten des rechteckigen Tisches Platz und sitzen einander *de facto* als Konfliktparteien gegenüber. Die Beteiligung von Frauen am Verhandlungstisch ist übrigens minimal (auch auf Seiten der internationalen Organisationen).

Das Mandat der Ko-Vorsitzenden ist durch den Sechs-Punkte-Plan vorgegeben und dadurch eng begrenzt. Die Konfliktparteien gehen davon aus, dass alle teilnehmenden Experten grundsätzlich gleichgestellt sind. Nichtsdestoweniger versuchen die drei Abgesandten der EU, der VN und der OSZE den vorgegebenen Raum so gut wie möglich zu nutzen bzw. möglichst zu erweitern. Es ist mittlerweile allseits akzeptiert, dass die Ko-Vorsitzenden die Grundregeln, die von allen verabschiedet wurden, zu Beginn der Gespräche anmahnen und sich für deren Einhaltung einsetzen. Die Ko-Vorsitzenden tragen auch dafür Sorge, dass die vorgegebene Agenda in den beiden Arbeitsgruppen abgearbeitet werden kann. Sie tragen auch eigene Berichte zur Sicherheit und Stabilität in der Region vor. Diese werden durch von der EUMM aufgrund der Informationen der täglichen Patrouillen ergänzt. Darüber hinaus sind sie darum bemüht, den Gesprächen inhaltliche Substanz zu geben. Das geschieht zum Beispiel durch regelmäßige Informationssitzungen am Vortag der GID sowie durch die Anregung und Moderation von technischen Arbeitstreffen oder informellen Gesprächen am Rande oder außerhalb von Genf. Themen sind dabei: Gewaltverzicht, Umweltprobleme in der Region, multilinguale Erziehung, Reisefreiheit, Archive und kulturelles Erbe. Das Ziel, eine gemeinsame Erklärung zum Gewaltverzicht, wird seit Jahren verfolgt und verlangt von den Ko-Vorsitzenden im-

mer wieder ein sensibles Vorgehen, vermittelnde Streitschlichtung und geduldiges Moderieren – auch in den langen Korridoren des VN-Gebäudes. Die alle drei Monate stattfindenden GID werden relativ aufwendig durch eine Reise der Ko-Vorsitzenden und deren Teams nach Tiflis, Suchumi, Zchinwali und Moskau vorbereitet. Hinzu kommen Gespräche in New York und Washington, D.C. Jeweils am Tage vor den eigentlichen GID finden dann noch einmal bilaterale Treffen mit allen Teilnehmenden – einschließlich der Vereinigten Staaten – sowie ein informeller Empfang im VN-Gebäude statt. Die Diskussionen sind meist sachlich und das Gesprächsklima ist generell gut. Die einzelnen Experten finden durchaus einen persönlichen Zugang zueinander, auch wenn sie bei den Gesprächen die Position ihrer jeweiligen Regierung bzw. *De-facto*-Regierung mit Härte und Unnachgiebigkeit vertreten.

Bereits im Jahr 2009 beschlossen die Teilnehmenden, zusätzlich zu den GID zwei lokale Krisenmechanismen einzuführen: die Mechanismen zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (*Incident Prevention and Response Mechanisms*, IPRM), die in der Regel monatlich an der Verwaltungsgrenze (*Administrative Boundary Line*, ABL), der nicht anerkannten Grenze zwischen Georgien und Abchasien bzw. Südossetien, stattfinden. Es sind sich alle Seiten darin einig, dass sich die IPRM zu zentralen Instrumenten zur Lösung von Problemen an der Grenze bzw. der ABL entwickelt haben und unverzichtbar sind – auch wenn einige der IPRM aufgrund aktueller Krisen durchaus schon einmal für längere Zeit suspendiert wurden. Die IPRM-Treffen, die von den VN bzw. von der OSZE und der EUMM moderiert werden, können sich jeweils über Stunden hinziehen – die Agenden sind dicht gedrängt. Das gilt vor allem für das in einem Zelt tagende IPRM-Treffen am geschlossenen Grenzübergang Ergneti (Südossetien), bei dem deutlich mehr Themen behandelt werden als auf dem IPRM-Treffen in Gali (Abchasien). Neben der aktuellen Sicherheitslage werden Themen wie die Bekämpfung von Waldbränden, die Wassernutzung, die Reinigung der Bewässerungssysteme, der Austausch von Personen, die an der ABL verhaftet wurden, seit dem Krieg vermisste Personen etc. lösungsorientiert diskutiert. Immer wieder kommt es zu hitzigen Debatten über die Verletzung „der Staatsgrenze der Republik Südossetien“ – einer Grenze, die es aus georgischer Sicht nicht gibt. Der Vertreter der georgischen Staatssicherheit muss sich den geschickt vorgetragenen Vorschlägen der russischen Grenzwächter entziehen, die Grenze gemeinsam zu markieren, damit die lokale Bevölkerung wisse, wo der Grenzverlauf sei und es somit zu weniger Grenzverletzungen und somit zu weniger Verhaftungen komme. Während militärisch relevante Übertretungen und Konfrontationen äußerst selten sind, führte der unaufgeklärte Tod von verhafteten Georgiern in den letzten Jahren zu emotionalen Debatten bei beiden IPRM-Treffen.

Das Verhandlungsformat im Konflikt um Berg-Karabach

Die aktuelle Ausprägung des Konflikts zwischen Aserbaidschan und Armenien um das Gebiet Berg-Karabach geht ebenfalls auf das Ende der Sowjetunion 1991 zurück. Berg-Karabach erklärte am 2. September 1991 seine Unabhängigkeit von Aserbaidschan, zu dem es gemäß vier VN-Resolutionen⁵ aus dem Jahr 1993 völkerrechtlich gehört. Seit einem blutigen Krieg werden Berg-Karabach und angrenzende Gebiete sowie die Waffenstillstandslinie vom 12. Mai 1994 von der Verteidigungsarmee von Berg-Karabach (der selbsternannten „Republik Arzach“) bzw. der armenischen Armee gehalten.⁶

Die diplomatischen Friedensaktivitäten blieben nach dem Waffenstillstand lange Zeit erratisch und folgenlos. Bereits im März 1992 wurde in der OSZE (damals KSZE) die Minsk-Gruppe mit ursprünglich 13 Teilnehmerstaaten gegründet. Da das Ziel einer Friedenskonferenz nie realisiert werden konnte, beobachtet die Gruppe in erster Linie den Konfliktverlauf. Die OSZE hat darüber hinaus immer wieder versucht, die Spannungen zu mindern und Vorschläge zur Konfliktlösung zu unterbreiten. Dessen ungeachtet blieben die Positionen verhärtet und die Lage an der Kontaktlinie („*line of contact*“ bzw. Waffenstillstandslinie) und teilweise auch an der Staatsgrenze zwischen Aserbaidschan und Armenien angespannt. So kam es regelmäßig zu Verletzten und fast täglich zu Feuergefechten, die zu Zeiten besonderer Hochspannung von internationalen Beobachtern immer wieder als Vorboten einer militärischen Lösung des Konflikts durch Aserbaidschan gewertet wurden. In der Tat kam und kommt es zu Provokationen auf beiden Seiten der Kontaktlinie bzw. Grenze. Vor dem Hintergrund einer bedenklichen militärischen Drohkulisse und zunehmender Aufrüstung beider Seiten legten die drei Ko-Vorsitzenden, die von drei Mitgliedern der Minsk-Gruppe (USA, Russland, Frankreich) nominiert worden waren, auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Madrid im November 2007 einen Prinzipienkatalog vor, der zu einem umfassenden Friedensprozess führen sollte. Die „Madrider Prinzipien“ sollten im Sinne einer Paketlösung als Formel für umfassende und gleichzeitig schrittweise Verhandlungen dienen.⁷

Gemäß den Prinzipien erhielt Berg-Karabach einen Übergangstatus, der Sicherheitsgarantien und die Selbstverwaltung einschließen sollte. Dieser Status sollte so lange gelten, bis alle anderen Fragen verhandelt und umgesetzt worden wären. Danach sollte ein rechtsverbindliches Referendum stattfinden, um

5 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Resolutionen 822 (1993) vom 30. April 1993, 853 (1993) vom 29. Juli 1993, 874 (1993) vom 14. Oktober 1993, 884 (1993) vom 12. November 1993, in: Vereinte Nationen, Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats 1993, New York 1995, S. 85-91, hier: S. 87-91, unter: https://www.un.org/Depts/german/sr/sr_93/s-inf-49.pdf.

6 Zur Geschichte des Berg-Karabach-Konflikts siehe: Thomas de Waal, *Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*, New York 2003.

7 Bereits im März 1996 legte der Außenminister der Schweiz und Amtierende Vorsitzende der OSZE, Flavio Cotti, den ersten Entwurf einer umfassenden Paketlösung vor.

den Willen der Bevölkerung von Berg-Karabach über den künftigen Status der Region zu ermitteln.⁸

Obwohl die Madrider Prinzipien künftig die Grundlage aller Vorstöße der OSZE sowie der Gesprächsangebote Russlands an die Konfliktparteien bilden sollten, kam es seither zu keiner wesentlichen Veränderung des Status quo. Weder die Initiativen des russischen Außenministers Sergei Lawrow, noch die hochrangigen Gespräche, die in den vergangenen zehn Jahren auf Einladung der russischen Präsidenten Dmitri Medwedew bzw. Wladimir Putin in Sotschi stattfanden, führten zu einer signifikanten Annäherung der beiden Präsidenten Aserbaidschans und Armeniens oder einer Aufweichung der polarisierten Positionen. Selbst die Forderung Berg-Karabachs, das im Zentrum des Konflikts steht, an den Gesprächen beteiligt zu werden, blieb bislang erfolglos. Berg-Karabach und die aus dem Gebiet vertriebene aserbaidshanische Gemeinschaft werden lediglich als „interessierte Parteien“ anerkannt.

Das Format der Berg-Karabach-Gespräche besteht im Grunde genommen aus verschiedenen, eher spontanen Einzelinitiativen sowie den Bestrebungen der drei Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe, die Parteien zusammenzubringen. Dazu gehören die jährlichen oder zweijährlichen bilateralen Treffen der Präsidenten Aserbaidschans und Armeniens in Paris, Bern, St. Petersburg, Genf etc.⁹ Während sich die Präsidenten unter vier Augen und ohne Agenda über ein bis zwei Stunden austauschen, treffen sich die Außenminister zusammen mit den Ko-Vorsitzenden in einem Nebenraum, freilich ohne ein konkretes Verhandlungsmandat zu besitzen. Die gelegentlichen Treffen der Außenminister anlässlich von internationalen Konferenzen (wie etwa der Münchner Sicherheitskonferenz) ergänzen die Gespräche der Staatsechefs. Hinzu kommt die Shuttle-Diplomatie der drei Ko-Vorsitzenden. Der seit über zwanzig Jahren amtierende Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE nimmt eine besondere vertrauensbildende Rolle in Zeiten der Krise und Hochspannung ein – so etwa während und nach der militärischen Eskalation an der Kontaktlinie im April 2016. Darüber hinaus haben sich seit dem Schweizer

8 Vgl. Basic principles for a peaceful settlement of the Nagorno-Karabakh conflict, transmitted at the OSCE Ministerial Council (Madrid, 29 November 2007) as an official proposal of France, the Russian Federation and the United States of America, as Co-Chairs of the Minsk Group, for consideration by the Presidents of Armenia and Azerbaijan. Die Madrid Prinzipien wurden im vollen Wortlaut am 11. April 2016 zum ersten Mal von einer armenischen NGO veröffentlicht. Siehe ANI, Armenian Research Center, Madrid Principles – Full Text, 11. April 2016, unter: <https://www.aniarc.am/2016/04/11/madrid-principles-full-text>.

9 Am 8. Mai 2018 kam es aufgrund anhaltender Proteste in Eriwan zu einem Machtwechsel. Der Aktivist und neu gewählte Premierminister Armeniens, Nikol Paschinjan, traf sich mit Präsident Ilham Alijew am 28. September anlässlich eines Gipfeltreffens der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) in Duschanbe. Während dieser ersten Konversation zwischen den beiden bekräftigten sie den Waffenstillstand und den Willen zu einer friedlichen Lösung des Konflikts. Sie einigten sich auch auf einen operativen Mechanismus zur raschen Kontaktaufnahme zwischen relevanten Stellen auf beiden Seiten. Der von Paschinjan ins Gespräch gebrachte Vorschlag, Berg-Karabach künftig an den Friedensverhandlungen zu beteiligen, wurde offenbar nicht weiterverfolgt. Ob unter Paschinjan die Dynamik der Konfliktbearbeitung eine andere sein wird, wird sich erst noch zeigen müssen.

OSZE-Vorsitz im Jahr 2014 immer wieder Experten auf akademischer Ebene getroffen, um die Analyse des Konfliktes zu vertiefen und die Madrider Prinzipien zu konkretisieren. Das Monitoring der OSZE unter der Leitung des Persönlichen Beauftragten an der Waffenstillstandslinie und den Staatsgrenzen, inklusive auf der Seite Nachitschewans, beschränkt sich auf zwei Missionen monatlich, die von insgesamt sechs Beobachtern durchgeführt werden. Das Monitoring setzt strenge Sicherheitsmaßnahmen voraus, damit die Mitarbeitenden der OSZE nicht versehentlich Opfer eines Schusswechsels werden. Die standardisierte und präzise Berichterstattung legt Wert auf sprachliche und sachliche Neutralität, damit die Mission nicht von der einen oder anderen Seite angegriffen oder sogar beendet werden kann.

Vergleich der beiden Konfliktbearbeitungen

Bei beiden ungelösten Konflikten im Südkaukasus handelt es sich um Territorial- bzw. Unabhängigkeitskonflikte im postsowjetischen Raum. Beide Konflikte sind von vergleichbaren Mustern geprägt: Russland ist in beiden Regionen ein zentraler Akteur – sowohl in Bezug auf die Konfliktodynamik als auch hinsichtlich der Friedensdiplomatie. In beiden Konflikten pocht jeweils ein Staat (Georgien bzw. Aserbaidzhan) auf die Wiederherstellung der territorialen Integrität und völkerrechtlichen Souveränität des gesamten Staatsgebiets. Sezessionistische Kräfte in Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach hingegen reklamieren ihre Unabhängigkeit. Aus der Sicht von Georgien und Aserbaidzhan sind die Unabhängigkeitsbestrebungen unglaubwürdig, denn beide gehen davon aus, dass die Sezessionen jeweils von Russland (im Falle Abchasiens und Südossetiens) bzw. von Armenien (im Falle von Berg-Karabach) vorangetrieben worden sind.

Trotz vergleichbarer Ausgangsbedingungen und verwandter Einflussfaktoren gibt es große Unterschiede in der Konfliktodynamik und bei der Konfliktbearbeitung:

- In Georgien existieren weder Prinzipien für eine umfassende Verhandlungslösung noch Elemente eines Friedensprozesses. Es würde niemandem einfallen, heute über so etwas wie „endgültige Lösungen“ auch nur nachzudenken, geschweige denn, diese zu Papier zu bringen. Fragen nach dem Status der aus georgischer Sicht besetzten Gebiete sind von sämtlichen Gesprächsformaten ausgeklammert. Würde einer der Ko-Vorsitzenden solche Fragen in Genf thematisieren wollen, würde er am nächsten Tag zur Persona non grata erklärt. Die GID befinden sich im Modus technischer Nachverhandlungen zum Waffenstillstand von 2008. Es existiert nur ein dünner Sechs-Punkte-Plan, der den Waffenstillstand und die Maßnahmen der Parteien nach seinem Inkrafttreten regeln soll. Die Zu-

satzmaßnahmen konkretisieren die militärischen Schritte, die Entflechtung und Rückführung der Truppen in Vorkriegsstellungen. Für den Konflikt um Berg-Karabach hingegen existiert mit den Madrider Prinzipien ein weitreichender Vorschlag, der sowohl ein stufenweises Vorgehen als auch eine Paketlösung beinhaltet. Die Prinzipien befassen sich zentral mit Fragen des endgültigen Status von Berg-Karabach und stellen ein Referendum zur Lösung des Konflikts in Aussicht.

- Was die Gesprächsformate betrifft, so konnte für den Georgienkonflikt eine relativ tragfähige Architektur etabliert werden. Diese ist zwar in Teilen immer wieder einsturzgefährdet, hat jedoch bisher zehn Jahre überdauert. Das GID-Format zwingt zur pragmatischen Vorgehensweise der kleinen Schritte und technischen Lösungen auf lokaler Ebene. Es ist dort erfolgreich, wo es um Einzelschicksale (von Verhafteten) und konkrete Problemlösungen im Interesse aller geht (Wasser, Feuerprävention, Schädlingsbekämpfung in der Landwirtschaft), jedoch weniger erfolgreich, wenn es um ganze Gruppen (Binnenvertriebene, Sprachgruppen) oder strategische Fragen (Reisefreiheit) geht. In Berg-Karabach konnte kein vergleichbares Format etabliert werden; weder gibt es dort so etwas wie die GID, die in einem geregelten Rahmen stattfinden, noch existiert ein Krisenmechanismus wie die IPRM. Das Monitoring hält keinem Vergleich stand: In Georgien umfasst die EUMM über 400 Beobachter, in Berg-Karabach sind es sechs OSZE-Beobachter. Allerdings dürfen Letztere die Kontaktlinie gleichzeitig von beiden Seiten her beobachten, wobei der eigentliche Fokus dem Monitoring als vertrauensbildende Maßnahme gilt: Die OSZE-Beobachter stellen Funkkontakt zwischen Kommandierenden auf beiden Seiten her, die dann direkt miteinander kommunizieren und Sicherheitsgarantien geben. Die EUMM-Beobachter hingegen dürfen die ABL einzig und allein auf der von Tiflis kontrollierten Seite patrouillieren, da Russland seine Grenzpatrouillen auf der anderen Seite als der EUMM-Patrouillen gleichrangig ansieht.
- Die drei Ko-Vorsitzenden konnten sich im GID-Kontext eine verlässliche Rolle erarbeiten. Ihre Unabhängigkeit und ihre Dialogbereitschaft werden aufgrund ihrer Herkunft (VN, OSZE, EU) in der Regel nicht infrage gestellt. Im Rahmen der Minsk-Gruppe vertreten die drei Ko-Vorsitzenden die drei OSZE Teilnehmerstaatenstaaten Russland, die USA und Frankreich. Ihre „Neutralität“ ist weit weniger offensichtlich und ihre Rolle weniger klar definiert. Vieles hängt von den Eigeninitiativen der drei Repräsentanten und dem zugeordneten Persönlichen Gesandten ab. Es ist wohl nicht übertrieben zu behaupten, dass es ihrem großen Engagement zu verdanken ist, dass es überhaupt zu bilateralen Begegnungen der Präsidenten bzw. Außenminister kommt.
- Was schließlich die Konfliktdynamik anbelangt, so zeigt sich die Sicherheitslage im georgischen Kontext relativ ruhig und stabil, während im Kontext von Berg-Karabach zumindest bis zum Herbst 2018 fast täglich

Schusswechsel und gefährliche militärische Eskalationen mit zahlreichen Opfern zu verzeichnen waren. Seither hat sich die Lage stabilisiert.¹⁰ Es ist sicher kein Zufall, dass hier, wo sich sozusagen eine konstitutionelle Lösung zumindest prinzipiell abzeichnet (Referendum), die Volatilität grösser ist als dort, wo sich die Gespräche immer noch und fast ausschließlich um die Stabilisierung des Waffenstillstands drehen. Ein in Aussicht genommenes Referendum in Berg-Karabach würde die Umsetzung vieler einzelner Schritte bedingen – Schritte, zu denen bisher offenbar keine Seite wirklich bereit ist.

Trotz der skizzierten Unterschiede in Inhalt und Format sind die Ergebnisse der Konfliktbearbeitungen in den beiden Kontexten wiederum verblüffend ähnlich. Es hat sich eine Dynamik der fortdauernden Bewegungs- und Ergebnislosigkeit etabliert, welche die Beteiligten zunehmend frustriert. Es scheint, dass die langanhaltende Fixierung auf den Status quo ohne wirkliche Veränderungen und ohne klar ersichtlichen Fortschritt politisch gewollt ist und einem bestimmten Muster folgt. Während die internationale Gemeinschaft um Lösungen und Prinzipien ringt, scheinen sich sämtliche Konfliktparteien – auch die nicht als solche anerkannten – mit dem Status quo abgefunden und sich darin eingerichtet zu haben – zumindest für einen unüberschaubar langen Zeitraum.

Unter Beobachtern gilt es als ausgemacht, dass der Status quo vor allem den Interessen Russlands, das heißt einer der Konfliktparteien entspricht, die in beiden Kontexten eine dominierende und gleichzeitig differenzierte Rolle spielt. Es ist keineswegs so, dass sich die russische Regierung nicht vorstellen kann, die Konflikte auf die eine oder andere Weise beizulegen. Im Grunde wurde aus russischer Sicht zumindest der Georgien-Konflikt durch die Anerkennung von Abchasien und Südossetien bereits gelöst. Solange jedoch mindestens eine Seite diese vermeintliche Lösung infrage stellt (Georgien) oder – im Falle Berg-Karabachs – mit Gewalt droht (Aserbaidshon), sind Veränderungen, die noch dazu von internationalen Drittparteien gefördert werden, aus Moskaus Sicht unerwünscht bzw. unnötig. Moskau ist sich seiner Doppelrolle als Konfliktpartei und als Vermittler bewusst. Es ist sich gleichzeitig darüber im Klaren, dass seine Stärke in der militärischen Macht zur Projektion und Durchsetzung seiner Interessen im Südkaukasus liegt. Seine Rolle als Fazilitator und unparteilicher Vermittler ist offenbar begrenzt, wie sich in den verschiedenen Gesprächsformaten immer wieder zeigt. Das heißt konkret und für beide Kontexte: Russland ist einerseits an einer stabilen Friedenslösung im Kaukasus interessiert; es ist gleichzeitig aber auch das größte Hindernis für eine solche Lösung. Im Berg-Karabach-Konflikt beispielsweise ist Russland der größte Waffenlieferant für beide Konfliktparteien, Aserbaidshon und Armenien. Damit kommt Moskau eine sicherheitspolitische und militärische

10 Offensichtlich hat das oben erwähnte Gespräch Wirkung gezeigt; vgl. Anm. 9.

Schlüsselrolle und letztlich auch eine Kontrollfunktion zu. Solange nicht andere Mächte Russland den Einfluss streitig machen (USA, NATO, Türkei, Iran) oder eine Volksbewegung Russland zurückzudrängen versucht, dürfte sich das Beharren auf dem Status quo bewähren.

Georgien und Aserbaidschan dürften sich mit nicht weniger als einer maximalen Lösung des Konflikts zufriedengeben, das heißt, dem völkerrechtlichen Verdikt über das Recht auf Sezession der abtrünnigen Regionen und damit der Wiederherstellung der territorialen Integrität der beiden Staaten. Solange eine solche rechtliche Lösung der Konflikte unwahrscheinlich und in weiter Ferne zu liegen scheint, dürften beide Staaten ebenfalls ein großes Interesse am Status quo haben. Dadurch, dass die Konflikte durch die Gesprächsformate und das Engagement der internationalen Gemeinschaft immer wieder in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt werden, lässt sich der Druck auf Russland aufrechterhalten und die Anerkennung der abtrünnigen Gebiete verhindern. Gleichzeitig konnten sich sowohl Georgien als auch Aserbaidschan über die Jahre als verlässliche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft etablieren und trotz oder sogar wegen der Konflikte großes Interesse wecken: Aserbaidschan aufgrund seiner wirtschaftlichen Entwicklung und der Gas- und Ölvorkommen, Georgien aufgrund seiner demokratischen Reformen und seiner stabilen Westorientierung. Jede Veränderung des Status quo würde auch Risiken in sich bergen: neue Gewalttaten, eine Aufwertung des Status der abtrünnigen Gebiete, einen stärkeren Einfluss Russlands etc.

Derweil kämpfen die Sezessionisten in den abtrünnigen Gebieten unermüdlich für ihre internationale Anerkennung. Freilich scheinen sie dabei auf ziemlich verlorenem Posten zu stehen, denn kaum ein Mitglied der VN scheint dazu bereit zu sein, den Gebieten einen völkerrechtlichen Status zu geben. Solange dieses Ziel in weiter Ferne zu liegen scheint, geben sich die *De-facto*-Regierungen mit dem Status quo, dem Ausbau der *De-facto*-Staatlichkeit und dem Schutz Russlands bzw. Armeniens zufrieden. Berg-Karabach konnte sich im Rahmen des Status quo relativ gut entwickeln, während Abchasien und Südossetien nicht zuletzt durch die strategischen Partnerschaftsverträge mit Russland einen steten Ausbau der *de facto* staatlichen Institutionen vorantreiben konnten. Daher ist vom Status quo mehr zu erwarten als von Friedenslösungen, welche die abtrünnigen Gebiete wieder in irgendeine Form der Autonomie in oder der Konföderation mit einem der drei südkaukasischen Staaten hineindrängen würden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Vor dieser vielschichtigen Kulisse fällt es der internationalen Gemeinschaft und ihren Organisationen zunehmend schwer, konkrete Schritte vorzuschlagen, die über die humanitäre Einhegung zur Verbesserung der Situation für die kriegsbedingte Bevölkerung hinausreichen. Mögliche Lösungen wurden

schon vor längerer Zeit skizziert, ohne dass sie Aussicht auf Erfolg gehabt hätten. Angesichts der polarisierten internationalen Lage, die auch auf die Gesprächsformate durchschlägt und sich tendenziell negativ auf die beiden Kontexte auswirkt, dürfte das Interesse an weitreichenden Schritten eher gering bleiben.

In den nächsten Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, dürfte sich der Status quo weiter in die zerklüftete Konfliktgeographie eingravieren; mit den entsprechenden „Grenzen“, Trennlinien, Vertriebenensiedlungen, Menschenrechtsverletzungen und militärischen Drohkulissen oder sogar Feuergefechten. Die kommenden Generationen, welche die Kriege nicht erlebt haben, werden sich weiter voneinander entfernen und dadurch die Trennlinien faktisch verbreitern. Das gegenseitige gesellschaftliche Interesse wird weiter zurückgehen und den Alltag der Menschen weniger beeinflussen als zu Zeiten der Kriegsgenerationen. Interesselosigkeit bedeutet nicht notwendigerweise ein erhöhtes Sicherheitsrisiko oder militärische Aktivitäten. Im Gegenteil: Künftige Generationen werden vielleicht die Status- und Grenzfragen neu und anders regeln als die heutigen Machthaber und Akteure.

Welche Perspektiven und Möglichkeiten ergeben sich vor dem skizzierten Hintergrund für die internationale Konfliktbearbeitung?

Es ist wenig ratsam, auf rasche oder substanzielle Veränderungen zu drängen. Zum einen setzen alle Akteure – aus unterschiedlichen Gründen – auf den Status quo. Zum anderen ist Russland ein Schlüsselfaktor bei jedem neuen Szenario für eine Friedensordnung im Südkaukasus. Da Russland nach wie vor auf seine traditionelle Stärke der militärischen Machtausübung bzw. -projektion setzt, dürfte Moskau ein besonders großes Interesse am Status quo haben; der Einfluss seiner „Soft Power“ oder „Convening Power“ ist dagegen begrenzt. Und drittens lassen sich die lokalen Konflikte nur im Rahmen einer europäischen Sicherheits- und Friedensarchitektur dauerhaft lösen. Die Grundlagen dazu müssen zuerst im Rahmen der OSZE neu erarbeitet werden.¹¹

Es ist daher durchaus sinnvoll, den Status quo nicht nur negativ zu sehen, sondern positiv als ein recht stabiles Zeitfenster zu verstehen, das für verschiedene gesellschaftliche und politische Prozesse offensteht.

Für die Konfliktbearbeitung in Georgien könnte das heißen: Die GID sind durch eine Kombination von verbesserter konkreter Problemlösung, technischen Übereinkünften, humanitären und menschenrechtlichen Maßnahmen sowie Vertrauensbildung („*Dealing with the Past*“) zu stärken. Neue Ideen für Sicherheitsmechanismen, die weniger krisenanfällig sind, müssten in zusätzlichen Arbeitstreffen zur weiteren Behandlung im Rahmen der GID erarbeitet werden. Dazu gehören statusneutrale Schritte der militärischen Vertrauensbildung einerseits und Paketlösungen für drängende Fragen wie z.B. die Rückkehr der Vertriebenen, Reisefreiheit für alle Menschen in der Region sowie Schulbildung und Spracherziehung andererseits.

11 Vgl. Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, November 2015.

Wenn der Status quo von allen Seiten für längere Zeit als Grundlage der Gespräche akzeptiert ist, können sich Georgien und Abchasien sowie Georgien und Südossetien leichter zu direkten informellen Gesprächen treffen, um die oben genannten Themen zu erörtern. Alle betroffenen Seiten könnten auch verbal und in der Medienöffentlichkeit stärker auf verbindende Faktoren setzen statt – wie gegenwärtig in den Presseverlautbarungen – das Trennende hervorzuheben.

Anstatt die Zeit mit immer gleichen Stellungnahmen und Anschuldigen zu vergeuden, sollten sich die Teilnehmenden der GID darauf verständigen, ein Papier über menschliche Erleichterungen und gesellschaftlichen Austausch unter Wahrung des Status quo zu erarbeiten. Ein solches Papier könnte die beiden Arbeitsgruppen und die Expertentreffen über längere Zeit beschäftigen. Das Produkt könnte als Grundlage für ein erstes Treffen auf höchster Ebene dienen. Georgien könnte seine demokratischen Institutionen weiter stärken und damit wieder zu einem Attraktionspunkt für die *De-facto*-Regierungen werden, die ihre *De-facto*-Staatlichkeit ausbauen möchten.

Im Kontext von Berg-Karabach ließen sich die Madrider Prinzipien weiter ausformulieren, wobei hier durchaus ein umfassendes Friedensabkommen ins Visier genommen werden kann. Das Vorhaben müsste sich dem Dilemma von Gleichzeitigkeit und Parallelität versus Sequenzierung und schrittweisem Vorgehen stellen. Wenn das Madrider Dokument schon bei der Umsetzung der ersten Schritte zu scheitern droht, ist wenig für die Zukunft von Berg-Karabach und auch die umliegenden Territorien gewonnen. Die Erfahrungen aus verschiedenen Friedensprozessen, die mit einem „umfassenden Friedensabkommen“ beschlossen wurden, könnten zu Rate gezogen werden. In der Zwischenzeit dürfte es helfen, die Lage an der Kontaktlinie zu stabilisieren, etwa dadurch, dass sich die Parteien auf eine Art Krisenmechanismus unter Einbezug der lokal stationierten Sicherheitskräfte verständigen könnten. Ein verstärktes Monitoring zusammen mit einem Mechanismus zur Untersuchung u.a. von Waffenstillstandsverletzungen oder Provokationen könnte zu einer relativen Stabilität zum Vorteil der lokalen landwirtschaftlich aktiven Bevölkerungen auf beiden Seiten der Kontaktlinie beitragen.

Die vom Schweizer und vom deutschen OSZE-Vorsitzenden eingebrachten Konzepte für eine strukturierte Verhandlungsarchitektur würden dazu beitragen, den Status quo für möglichst produktive und fachlich fundierte Gespräche zu nutzen – im Interesse aller, die den Status quo zurzeit nicht preisgeben wollen.

Kurzum: Im Georgien-Kontext benötigen die Akteure mehr Prinzipien und Inhalte, um das etablierte GID-Format nicht durch nutzlose Diskussionen totlaufen zu lassen. Im Berg-Karabach-Kontext benötigen die Akteure mehr Pragmatismus und Strukturen ähnlich dem GID-Format zur strategischen Weiterentwicklung der Madrider Prinzipien am Verhandlungstisch und zur Stabilisierung der Lage in der Region. Waffenstillstandsverletzungen müssten – wie im Georgien-Kontext – durch einen ernsthaften Krisenmechanismus behandelt

und möglichst rasch von der strategischen Agenda der Konfliktparteien gestrichen werden.

Würden die zahlreichen Akteure im Südkaukasus insgesamt verstärkt auf wirtschaftliche Integration und infrastrukturelle Kommunikationswege setzen als auf Identität und territoriale Fragen, hätte die gut ausgebildete Jugend, welche die Region immer noch massenhaft verlässt, eine gute Zukunft vor sich. Als Brücke zwischen Ost und West und Nord und Süd könnte der Südkaukasus noch stärker zu einer wirtschaftlich und kulturell interessanten Region mit Ausstrahlung in die benachbarten Staaten Russland, die Türkei und den Iran werden.