

Auch ohne Feldmission: Das Engagement der OSZE in Georgiens Konflikten

Nino Kemoklidze*

Zusammenfassung

Die OSZE beendete 2009 nach 17 Jahren ihre Feldoperationen in Georgien. Russland hatte sich nach dem Krieg mit Georgien im August 2008 geweigert, das Mandat der Mission zu verlängern. Seitdem stellt sich die Frage, wie sich die OSZE in Georgien engagieren und eine nennenswerte Rolle in den Konflikten in Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien spielen könnte. Die OSZE ist heute vor allem durch die Internationalen Genfer Gespräche und den Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen in Georgiens Konflikte eingebunden. Damit ein solches „Engagement ohne Präsenz“ gelingt, müssen sowohl Georgien als auch die OSZE aktiver werden.

Schlagworte

OSZE, Georgien, Internationale Genfer Gespräche, vertrauensbildende Maßnahmen

Bitte zitieren als: Nino Kemoklidze, Auch ohne Feldmission: Das Engagement der OSZE in Georgiens Konflikten, IFSH (Hrsg.), OSCE Insights 8/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-08>

Einleitung¹

Ende der 1990er Jahre war in Georgien die Ansicht weit verbreitet, dass keine Organisation stärker zur Lösung der Konflikte des Landes beitragen könnte als die OSZE.² Am 30. Juni 2009 wurde die 17-jährige Beobachtertätigkeit der OSZE in Georgien beendet. Seither stellt sich die Frage, wie die Beziehung zwischen dem Land und der Organisation in Zukunft aussehen und welche Rolle die OSZE in

den Konflikten in Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien spielen könnte.³ Der Beitrag untersucht das Engagement der OSZE in Georgien unter der Bedingung einer fehlenden Feldpräsenz. Der Beitrag beruht auf Gesprächen mit früheren und gegenwärtigen politischen oder diplomatischen Vertretern in Tiflis und Wien.

Das Mandat der OSZE-Mission in Georgien lief Ende Dezember 2008 aus. Faktisch hatte die Mission bereits nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 den Zugang zur Region Zchinwali/Südossetien verloren. Vor dem Krieg verfügte die OSZE über acht Mili-

* Nino Kemoklidze
University of Chichester
n.kemoklidze@chi.ac.uk

tärbeobachter*innen vor Ort. Fünf von ihnen waren in Zchinwali ansässig. Nach dem Krieg wurden 20 zusätzliche Beobachter*innen unter einem gesonderten Mandat nach Georgien entsendet.⁴ Jedoch durften sie nur die umliegenden Gebiete beobachten – die De-facto-Behörden der Region Zchinwali/Südossetien erlaubten ihnen keinen Zugang zur Konfliktzone. Das entsprechende Mandat wurde bis Februar 2009 verlängert. Die Beobachter*innen blieben bis zum 30. Juni 2009 gemeinsam mit mehreren anderen Mitarbeiter*innen der Mission in Georgien.⁵ Da Russland sich weigerte, das Mandat zu erneuern, wurde beschlossen, die OSZE-Mission in Georgien zu beenden. Russland hatte Ende August 2008 die Unabhängigkeit Abchasiens und der Region Zchinwali/Südossetien anerkannt und bestand auf zwei getrennte Missionen in Tiflis und Zchinwali. Für Georgien war dieser Schritt inakzeptabel, da er den Machthabern in der Region – die heute als von Russland besetzt angesehen wird – Legitimität verliehen und eine faktische Anerkennung bedeutet hätte. Versuche, sich auf ein statusneutrales Mandat zu einigen, das die Forderungen des Kremls berücksichtigt hätte, waren gescheitert.⁶

Seitdem ist die OSZE in unterschiedlicher Art in die Konflikte in Georgien eingebunden – vor allem durch die Internationalen Genfer Gespräche, deren Co-Vorsitz die OSZE seit ihrer Gründung innehat, und den Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen in Ergneti. Während des Besuchs der schwedischen Außenministerin Anne Linde in Tiflis im Februar 2021 bekraf-

tigte sie als Amtierende OSZE-Vorsitzende, dass sich die Organisation weiterhin für eine Konfliktlösung in Georgien einsetzt. Diese Bemühungen blieben eine Priorität für die Vorsitzende. Die OSZE arbeite über die genannten Formate und „durch Projekte in allen drei Sicherheitsdimensionen“ aktiv daran, die Konflikte in Georgien „einer Lösung näher zu bringen“.⁷ Angesichts der begrenzten Möglichkeiten, sich in Georgiens langwierige Konflikte einzubringen, stellt sich jedoch die Frage, welche Rolle die OSZE bei deren Lösung noch spielen könnte.⁸

Das Engagement der OSZE in Georgien beschränkt sich allerdings nicht auf diese Konflikte. Es ist in der Vergangenheit weit über die Beobachtermisionen hinausgegangen. Das OSZE-Sekretariat in Wien, OSZE-Institutionen und die Parlamentarische Versammlung der OSZE haben sich aktiv in und für Georgien engagiert. Die OSZE hat ihre „Präsenz“ in Georgien daher beibehalten. Dazu gehören auch mehrere vertrauensbildende Maßnahmen in der zweiten und dritten OSZE-Dimension.

Geschichte der OSZE in Georgien

Am 24. März 1992 wurde Georgien in die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aufgenommen. Das Mandat für die erste KSZE-Berichterstattermision in Georgien lautete, „den Teilnehmerstaaten über Fortschritte in der Republik Georgien hinsichtlich der vollen Durchführung der KSZE-Verpflichtungen Bericht [zu] erstatten und mit dieser Zielsetzung Unterstützung

[zu] gewähren“.⁹ Angesichts der sich rasch verschlechternden Situation in Georgien wurde jedoch im November 1992 der Beschluss gefasst, eine Mission ins Leben zu rufen, die letztlich 17 Jahre lang andauern sollte. Das Ziel der Mission lautete, „Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien in Georgien zu fördern, die eine friedliche politische Beilegung anstreben“.¹⁰ Obwohl das Mandat der Mission sowohl Abchasien als auch die Region Zchinwali/Südossetien abdeckte, konzentrierte sich die OSZE faktisch auf Letztere, während für Abchasien vor allem die Vereinten Nationen zuständig waren. Die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien wurde im August 1993 ins Leben gerufen, und ihre Aktivitäten konzentrierten sich hauptsächlich auf Abchasien.¹¹ Zu dieser Mission entsendete die OSZE einen Menschenrechtsbeauftragten und war so auch an den internationalen Bemühungen zur Konfliktlösung in diesem Gebiet beteiligt.

Die „Arbeitsteilung“ zwischen den internationalen Organisationen ist in Georgien nach wie vor ein umstrittenes Thema. Levan Mikeladze, der georgische Botschafter in Österreich und Vertreter Georgiens in der OSZE, äußerte Ende der 1990er-Jahre seine Unzufriedenheit: „In vielen Fällen ist dies der Hauptgrund für Nachlässigkeit, Ineffizienz und Inaktivität, während eine Organisation darauf wartet, dass eine andere etwas unternimmt“.¹² Das Thema der fehlenden Abstimmung untereinander wurde nie diskutiert und betrifft auch die Beziehung zwischen den Internationalen Genfer Gesprächen und dem Mechanismus zur Ver-

hinderung und Regelung von Zwischenfällen.

Die Internationalen Genfer Gespräche wurden nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien gegründet und dienten anfangs dazu, das Waffenstillstandsabkommen zwischen den beiden Ländern vom 12. August 2008 umzusetzen. Sie sind immer noch die einzige Plattform, um alle Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen, also Georgien und Russland sowie Sochumi und Zchinwali. Die Gespräche werden vierteljährlich abgehalten. Auch die USA nehmen daran teil. Die EU, die Vereinten Nationen und die OSZE bilden den gemeinsamen Vorsitz.¹³

Der Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen – ein Ableger der Internationalen Genfer Gespräche – wurde im Februar 2009 eingerichtet. In diesem Rahmen wurden regelmäßig (zumeist monatlich) Treffen in Abchasien (Gali) abgehalten.¹⁴ Seit 2021 werden sie in Ergneti fortgeführt und konzentrieren sich auf Südossetien. Auch Russland nimmt daran teil. Bei den Treffen diskutieren Akteure aus dem Sicherheitsbereich Alltagsprobleme der vom Konflikt betroffenen Menschen. Das Hauptziel der Treffen ist es, rasch auf Vorfälle zu reagieren.¹⁵ Sie werden von der Beobachtermission der EU in Georgien, die nach dem Krieg 2008 ins Leben gerufen wurde, der OSZE und den Vereinten Nationen gemeinsam organisiert.

Auch bei diesen Treffen zeigen sich die Unterschiede zwischen den internationalen Organisationen. Beispielsweise führten die Vereinten Nationen zusammen mit der Beobachtermission der EU

in Georgien den Vorsitz bei den Treffen in Gali. Die Treffen in Ergneti hingegen wurden gemeinsam von der Beobachtermission der EU in Georgien und der OSZE veranstaltet.¹⁶ Zwar kann der mangelnde Fortschritt bei der Konfliktbeilegung nicht auf diese unterschiedlichen Zuständigkeiten zurückgeführt werden. Dennoch haben viele Menschen in Georgien den Eindruck, dass die informelle Arbeitsteilung (in verschiedene „Einflussphären“, wie es einer meiner Gesprächspartner nannte) sich nicht immer positiv auswirkte und effizienter sein könnte. Manchmal kommt es dadurch zu einer Konkurrenz zwischen den jeweiligen Vorsitzen¹⁷, die potenziell von den zu bearbeitenden Konflikten und Problemen ablenkt.

Die Rolle der OSZE in den Internationalen Genfer Gesprächen

Schon in den 1990er-Jahren gab es Anzeichen dafür, dass Georgien mit der Rolle der OSZE in den Konflikten unzufrieden war. Aber es waren der Krieg im August 2008 und der Widerstand Russlands, die die OSZE-Mission in Georgien letztlich beendeten.¹⁸ Wieder stellte sich die Frage, warum es der OSZE nicht gelang, eine Eskalation der Lage in der Region Zchinwali/Südossetien abzuwenden, obwohl die Verhandlungsbemühungen im Vorfeld des Krieges von 2008 intensiviert worden waren.¹⁹ Insbesondere Russland kritisierte die OSZE und beschuldigte den finnischen Amtierenden Vorsitzenden, die Verhandlungen schwach zu führen. Der OSZE-Mission in Georgien warf

Russland vor, den Teilnehmerstaaten in Wien nur langsam oder unzureichend Informationen zur Verfügung zu stellen. Ähnliches wiederholte sich bei den Waffenstillstandsverhandlungen, als „die russische Seite lieber mit der EU verhandelte als mit der OSZE“. Dabei „übernahm der französische EU-Vorsitz die maßgebliche Rolle bei den Verhandlungen“.²⁰

Beim ersten Treffen im Rahmen der Internationalen Genfer Gespräche im Oktober 2008 sahen sich die drei Co-Vorsitze OSZE, EU und Vereinte Nationen mit neuen Fakten konfrontiert. Russland hatte Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten anerkannt, und die Konfliktparteien „hatten die ‚Unmöglichkeit einer vollständigen Umsetzung‘ des Waffenstillstandsabkommens bereits verinnerlicht“.²¹ Zudem war unklar, welcher Konflikt konkret verhandelt werden würde. Das verkomplizierte die Lage bei den Internationalen Genfer Gesprächen zusätzlich. Für Georgien ging es um den Konflikt zwischen zwei Ländern – Georgien und Russland. Für Russland und die beiden Territorien bestand jedoch ein Konflikt zwischen Georgien einerseits und Abchasien und Südossetien andererseits, in dem Russland als Vermittler fungiert hatte. Es fehlte an Klarheit. Die EU neigte dazu „primär eher im Russland-Georgien-Konflikt zu vermitteln, während sich die Vereinten Nationen und die OSZE eher im Rahmen der Dynamiken zwischen Georgien und Abchasien bzw. Georgien und Südossetien engagieren“.²² Aus georgischer Perspektive hat diese unklare Verhandlungsführung das Ansehen der Co-Vorsitze als Vermittler geschwächt.²³

Nach 54 Runden war die Stimmung im Oktober 2021 bei den Internationalen Genfer Gesprächen in Tiflis eher düster. Dennoch wissen viele Menschen in Georgien, dass es eine solche Plattform braucht. Ein früherer Regierungsvertreter Georgiens drückte es folgendermaßen aus:

„Wir brauchen sie [die Internationalen Genfer Gespräche], es muss sie geben, aber es wird in Genf nie zu einem Durchbruch kommen, wenn Moskau seine politische Haltung nicht ändert. Also müssen wir weitermachen und dieses internationale Format aufrechterhalten, denn es würde nichts Besseres nachkommen, falls wir es aufgeben sollten. Allerdings sollten wir uns auch keine Illusionen darüber machen, was durch das Format erreicht werden kann.“²⁴

Damit ist ein wichtiges Thema angesprochen: der Umgang mit Erwartungen. Alle Konfliktparteien müssen realistisch einschätzen, was sie im Rahmen der Dialogformate erreichen können, und ihre Ziele entsprechend anpassen.²⁵ Was Georgien betrifft, so muss Tiflis bei seinen Erwartungen an die OSZE realistisch bleiben. Die OSZE kann mehr Erfolge im Konfliktmanagement als in der Konfliktlösung aufweisen.²⁶ Deswegen sollte sich Georgien keine allzu großen Hoffnungen auf eine baldige Konfliktlösung machen.

Die OSZE und Georgiens Konflikte: eine „Mission impossible“?

Die Geschichte des OSZE-Engagements in Georgien und das Ansehen der Organisation im Rahmen der Internationalen Genfer Gespräche stimmen nicht zuversichtlich. Dies betrifft vor allem die Fähigkeit der Organisation, Georgiens langwierige Konflikte zu lösen.²⁷ Ohne eine Feldmission ist es für die OSZE schwieriger geworden, etwas „Wichtiges und Grundlegendes“ zu unternehmen.²⁸

Abgesehen von den Internationalen Genfer Gesprächen und dem Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen ist die OSZE vor allem durch die Aktivitäten des Sekretariats und seines Konfliktverhütungszentrums, den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Georgien involviert. Mit Projekten zu Themen wie dem Dialog unter jungen Leuten, der Zusammenarbeit im Umweltbereich, der Suche nach Vermissten und der Wasserzuteilung sollen die Internationalen Genfer Gespräche und der Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen unterstützt werden. Diese Formen von vertrauensbildenden Maßnahmen sollten nicht unterschätzt werden. Dennoch ist die Einbindung des OSZE-Sekretariats in solche Projekte im Laufe der Zeit zurückgegangen. Vor dem Krieg 2008 war die OSZE einer der wichtigsten Akteure (wenn nicht gar der einzige) in zahlreichen vertrauensbildenden Maßnahmen in der Region Zchinwali/Südossetien, und zwar auf beiden Seiten. Im Jahr 2021 war kei-

ne internationale Organisation mehr auf diese Weise direkt in den nicht von der Regierung kontrollierten georgischen Gebieten engagiert. Nur das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen leitete einige Initiativen zur Aufnahme eines Dialogs.

Obwohl die OSZE „angesichts ihrer organisatorischen Erfahrung und Expertise für solche Aktivitäten viel besser geeignet wäre“²⁹, ist eine größere Beteiligung der Organisation unwahrscheinlich geworden, da ihr Vorgehen von Russland abhängig ist.³⁰ Ein früherer georgischer Regierungsvertreter merkte dazu an: „Wenn ich beispielsweise wählen müsste, ob ich Finanzmittel für eine Vertiefung der Beziehung mit der EU oder der OSZE aufwenden sollte, würde ich mich natürlich für Erstere entscheiden, denn letztlich kann man viel mit der OSZE probieren, aber am Ende hängt dabei immer noch so viel von Russland ab.“³¹

Aus Angst vor einer „schleichenden Anerkennung“ der abtrünnigen Gebiete haben die georgischen Regierungen seit 2008 den internationalen Organisationen Beschränkungen für ihre Aktivitäten aufgelegt. Aus Sicht der OSZE haben einige dieser Einschränkungen die Suche nach langfristigen Lösungen zusätzlich behindert. So wurden zum Beispiel Fragen nach dem Status Abchasiens und der Region Zchinwali/Südossetien in allen Diskussionsformaten ausgeklammert. Falls einer der Co-Vorsitzende versuchen sollte, „solche Themen in Genf zu diskutieren, würden sie am nächsten Tag zur Persona non grata erklärt werden“.³² Die Diskussionen über den Status dieser Gebiete

sind in Georgien also dogmatisch geworden. Ein früherer georgischer Regierungsvertreter sagte dazu: „Uns scheint die Form wichtiger zu sein als der Inhalt“.³³ Die Politik Georgiens verfolgt in diesem Zusammenhang kein klares Ziel³⁴, und was die OSZE anzubieten hat, bleibt ungewiss.³⁵ Einige Stimmen in Georgien erkennen auch an, dass diese Themen angesprochen werden müssen, „bevor wir über eine stärkere Einbindung der OSZE reden können“.³⁶

Der mangelnde Fortschritt ist frustrierend und hat zu einer Lethargie hinsichtlich vieler der langwierigen Konflikte in der OSZE-Region geführt.³⁷ Zudem ist eine Aufrechterhaltung des Status quo für alle beteiligten Parteien wünschenswert geworden.³⁸ Jaba Devdariani schreibt dazu:

„Von außen gesehen, aus der Perspektive der internationalen Vermittlung, ist das Risiko einer Eskalation der Konflikte in Georgien eher gering. Gleichzeitig ist eine Lösung dieser Konflikte in der näheren Zukunft unmöglich. Aus diesem Grund ist niemand in Eile, und niemand versucht, politisches Kapitel in die Konflikte zu investieren. Wir befinden uns also in einer Ruhephase, und niemand wird sich hierfür interessieren.“³⁹

Philip Remler hat dieses Phänomen als „Syndrom langwieriger Konflikte“ bezeichnet: ein Zustand, in dem alle Konfliktparteien – und in manchen Fällen auch die Vermittler – akzeptiert haben, dass der „Konflikt nicht in absehbarer Zukunft gelöst werden wird“, und sich

„dieser Erwartung angepasst haben“.⁴⁰ Manche Stimmen behaupten auch, dass es unter den OSZE-Teilnehmerstaaten wenig Interesse daran gebe, „eine aktiver Rolle in Georgiens Konflikten zu übernehmen, sei es mittels einer Feldmission oder auch nicht“.⁴¹ In Gesprächen mit OSZE-Vertreter*innen wurde jedoch auch deutlich, dass die Organisation ihr Bestes versucht – während sie sich mit einem komplizierten Bündel von Einschränkungen auseinandersetzen muss, die sich aus ihrer institutionellen Struktur und ihrem Konsensprinzip ergeben.⁴²

Was Georgien und die OSZE tun können

Obwohl ihre Möglichkeiten beschränkt sind, verfügt die OSZE über die erforderlichen Werkzeuge „für den Umgang mit vielen der aktuellen Herausforderungen“ in der Region.⁴³ Es gibt eine Reihe von Schritten, die Georgien und die OSZE unternehmen könnten, um die bestehenden Möglichkeiten bestmöglich zu nutzen:

- **Die georgische Regierung sollte sich realistischere Ziele setzen.** Georgien muss das „Syndrom langwieriger Konflikte“ überwinden und klarer formulieren, „was es will, wo es am meisten Hilfe benötigt und was es anbieten kann“.⁴⁴ Nur dann können sich die internationalen Akteure aktiver einbringen. Solange Georgien mit dem Status quo einverstanden ist und über keine längerfristige Strategie verfügt (abgesehen vom Abzug der russischen

Truppen, die in Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien stationiert sind), kann es von der internationalen Gemeinschaft kein aktiveres Engagement erwarten.

- **Georgien sollte mehr Verantwortung übernehmen und die Initiative ergreifen.** Seit der aktiven Phase des Konflikts ist mehr als ein Jahrzehnt vergangen, aber ein großer Teil der Infrastruktur entlang der administrativen Grenzen ist noch nicht wieder aufgebaut worden. Einige Gebiete wurden mit internationalen Geldmitteln (auch der OSZE) und aus georgischen Steuereinnahmen saniert. Aber Georgien muss dennoch mehr Verantwortung übernehmen und eine Strategie entwickeln.
- **Über die Möglichkeit, in Georgien eine statusneutrale OSZE-Präsenz zu schaffen, sollte erneut diskutiert werden.** Es mag unrealistisch erscheinen, wieder eine Mission in Georgien einzurichten, da weder Georgien noch Russland ihre jeweilige Position zu diesem Thema geändert haben. Dennoch bestünde eine Option darin, eine OSZE-Präsenz in einem statusneutralen Format wiedereinzuführen. Die „wandernde Präsenz“ der Vereinten Nationen könnte hier als Vorbild dienen.
- **Breiter angelegte regionale Initiativen und Diskussionen unterstützen.** Georgiens „Initiative friedliche Nachbarschaft“ und andere Diskussionen, die sich auf bestimmte Regionen konzentrieren, könnten neue Möglichkeiten eröffnen.⁴⁵ Solche Diskussionen könnten als ersten Schritt eine OSZE-

Präsenz ermöglichen – wie etwa ein Büro oder vor Ort angeworbene Projektmitarbeiter*innen – um Projekte und regionale Initiativen zu unterstützen, bei denen es nicht in erster Linie um die Konflikte geht. Außerdem könnte Tiflis einen pragmatischeren Ansatz gegenüber dem breiten OSZE-Portfolio im Bereich der umfassenden Sicherheit verfolgen. Natürlich ist Russlands Rolle immer noch ein Problem. Die Zustimmung Russlands ist erforderlich, um wieder eine Feldpräsenz einzurichten – sei es als Aktivität im Rahmen des OSZE-Gesamthaushalts oder als außerbudgetäres Projekt. Eine stärkere OSZE-Führung könnte Russland aber eventuell davon überzeugen, dass eine OSZE-Präsenz in der Region auch in Russlands Interesse wäre.⁴⁶

- **Den Zeitrahmen für die OSZE-Co-Vorsitze der Internationalen Genfer Gespräche erweitern.** Die Co-Vorsitzenden der EU und der Vereinten Nationen haben diese Funktion normalerweise mehrere Jahre inne. Nur die OSZE-Co-Vorsitzenden des Genf-Formats wechseln formal jährlich. Dadurch bleiben ihre Einflussmöglichkeiten beschränkt. Einige Vorsitze setzen Sonderbeauftragte für zwei Jahre ein. Diese Praxis sollte zum Standard werden, und längerfristige Mandate sollten in Erwägung gezogen werden.⁴⁷
- **Mehr Unterstützung durch die OSZE-Teilnehmerstaaten.** Die OSZE kann in der Region nur mehr Einfluss gewinnen, wenn ihre Teilnehmerstaaten dies politisch unterstützen

und auch finanzieren. Die jährlich wechselnden OSZE-Vorsitze müssten dann auf Kontinuität achten und hinreichend Mittel für den/die Sonderbeauftragten, für die Projekte und Mitarbeiter*innen bereitstellen. Der Ansatz „ein gemeinsames OSZE-Team“ könnte das Engagement im Rahmen der Internationalen Genfer Gespräche stärken und außerdem die Verbindung mit dem Sekretariat fördern. Zudem könnte ein solches OSZE-Team als institutionelles Gedächtnis jedes/-r Sonderbeauftragten fungieren. Beispielsweise könnte ein Mitglied des Sekretariats Stellvertreter*in des/der Sonderbeauftragten sein, so wie auch bereits ein Mitglied des Konfliktverhütungszentrums Co-Moderator*in der Arbeitsgruppe II in Genf ist.

- **Mehr Investitionen in vertrauensbildende Maßnahmen über die administrativen Grenzen zu Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien hinweg.** Vertrauensbildende Maßnahmen sind dann sinnvoll, wenn Regierungen und internationale Akteure „schwierigen Entscheidungen gegenüberstehen, ob und wie sie sich mit nicht anerkannten Gebilden auseinandersetzen sollen“.⁴⁸ Auch rufen vertrauensbildende Maßnahmen Spillover-Effekte hervor und haben Auswirkungen auf die Gemeinden vor Ort. Auf staatlicher Ebene sind sie allerdings nur begrenzt wirksam.⁴⁹
- **Die OSZE sollte über individuelle Initiativen von Teilnehmerstaaten Ressourcen zur Verfügung stellen.** Die einzelnen OSZE-Teilnehmerstaat-

ten könnten dem/der Amtierenden Vorsitzenden, dem Sekretariat und dem Konfliktverhütungszentrum Ressourcen zur Verfügung stellen, um sich mit weiteren vertrauensbildenden Maßnahmen in Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien zu engagieren. Solange im Ständigen Rat das russische Veto gegen eine vollständige OSZE-Präsenz in Georgien Bestand hat, könnte dies im Rahmen außerbudgetärer, individueller Initiativen der OSZE-Teilnehmerstaaten geschehen. Das Sekretariat muss dabei eingebunden sein.

- **Die Synergien zwischen den internationalen Vermittler*innen erhöhen.** Eine Konkurrenz zwischen internationalen Akteuren kann bei der Konfliktlösung nur Schaden anrichten – egal, ob sie nur vermeintlich oder tatsächlich vorhanden ist. Eine bessere Koordination und die bestmögliche Nutzung unterschiedlicher Expertisen kämen den Bemühungen um eine Konfliktlösung zugute.

Endnotes

- 1 Die Autorin dankt den Redakteur*innen von OSCE Insights, Frank Evers, Stefan Wolff und drei anonymen Gutachter*innen für ihre Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Vielen Dank auch an Jaba Devdariani, Sergi Kapanadze und Interviewpartner*innen in Tiflis und Wien. Für die in diesem Beitrag vertretenen Meinungen und mögliche Fehler ist allein die Autorin verantwortlich.
- 2 Levan Mikeladze, „Georgia and the OSCE“, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 1999, Baden-Baden: Nomos, 2000, 93–104, p. 97.
- 3 Die Region Zchinwali ist der von Georgien verwendete Name für das Gebiet, das zuvor als Autonomer Oblast Südossetien bezeichnet wurde. Da dies ein heikles Thema ist, benutze ich hier stets den Ausdruck „Region Zchinwali/Südossetien“.
- 4 Vor dem Krieg waren insgesamt 183 OSZE-Mitarbeiter*innen in Georgien tätig (46 internationale und 137 lokale Mitarbeiter*innen). Siehe Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/118/21, 13 September 2021, p. 54, <https://www.osce.org/secretariat/74783>.
- 5 Ebd.
- 6 Vladimir Socor, „OSCE RIP in Georgia“, in: Eurasia Daily Monitor, 6 (126), The Jamestown Foundation, 1 July 2009, <https://jamestown.org/program/osce-rip-in-georgia/>; Silvia Stöber, „The Failure of the OSCE Mission to Georgia – What Remains?“, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2010, Baden-Baden: Nomos, 2011, 203–220.
- 7 OSCE, „OSCE Chairperson-in-Office Linde concludes visit to Georgia, reaffirming OSCE's strong support“, 17 February 2021, <https://www.osce.org/chairmanship/478738>
- 8 Interviews mit früheren und gegenwärtigen Regierungsvertreter*innen in Georgien, Tiflis, September-Okttober 2011.
- 9 Tedo Japaridze, zitiert in CSCE, „First Additional Meeting of the Council, Helsinki Additional Meeting of the CSCE Council“, 24 March 1992, p. 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/29121.pdf>
- 10 A. a. O. (Anm. 4), S. 49.
- 11 UNSC, Resolution 858 (1993) Adopted by the Security Council at its 3268th Meeting, on 24 August 1993, S/RES/858(1993), 24 August 1993, <https://digitallibrary.un.org/record/171724?ln=en#rec>

- ord-files-collapse-header; die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) wurde 2009 ebenfalls beendet, nachdem Russland ein Veto gegen die Verlängerung des Mandats eingelegt hatte. Siehe UNOMIG, „Georgia – UNOMIG – Background“, United Nations Observer Mission in Georgia, <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unomi/g/background.html>
- 12 Mikeladze, a. a. O. (Anm. 2), S. 98.
- 13 Teona Giuashvili/Jaba Devdariani, „Geneva International Discussions – Negotiating the Possible“, in: Security and Human Rights 3-4/2016, 381–402, p. 382.
- 14 Der Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (IPRM) in Gali wurde zwischen 2012 und 2016 abgesagt und ist seit 2018 nicht mehr zusammengekommen; siehe Civil Georgia, „IPRM meeting suspended over ‚Otkhotoria-Tatunashvili list‘“, 27 June 2018, <https://civil.ge/archives/245157>
- 15 Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality, „Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM)“ (n. d.), <https://smr.gov.ge/en/page/27/incident-prevention-and-response-mechanism>
- 16 European Union Monitoring Mission, „The 54th IPRM meeting takes place in Gali“, European Union External Action, 21 March 2018, https://eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/6249/; OSCE, „103rd Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti“, 18 November 2021, <https://www.osce.org/chairmanship/504685>
- 17 Online-Interview mit einem Regierungsvertreter in Georgien, 9. Oktober 2021.
- 18 Stöber, a. a. O. (Anm. 6), S. 203.
- 19 Ebd., S. 215.
- 20 Ebd., S. 217–218.
- 21 Giuashvili/Devdariani, a. a. O. (Anm. 13), S. 385.
- 22 Ebd., S. 387.
- 23 Ebd.
- 24 Online-Interview mit Sergi Kapanadze, dem früheren Vizesprecher des Parlaments (2016–2020) und stellvertretenden Außenminister Georgiens (2011–2012), 29. September 2021.
- 25 Stefan Wolff, „Conflict-solving mechanisms and negotiation formats for post-Soviet protracted conflicts: A comparative perspective“, Stockholm Centre for Eastern European Studies, November 2021, p. 17–18, <https://www.uu.se/globalassets/evenemang/bilder-till-programmen/sceeus/conflict-solving-mechanisms-and-negotiation-formats-for-post-soviet-protracted-conflicts-a-comparative-perspective-sceeus-hrs-no-5.pdf>
- 26 Online-Interview mit einem OSZE-Diplomaten, 17. November 2021.
- 27 Es bestand sogar – wie ein OSZE-Diplomat es formulierte – die Gefahr, dass die OSZE „das Gefrierfach für Russlands eingefrorene Konflikte“ wird (ebd.).
- 28 Interview mit Sergi Kapanadze, a. a. O. (Anm. 24).
- 29 Online-Interview mit Jaba Devdariani, dem früheren Leiter der Abteilung für internationale Organisationen des Außenministeriums Georgiens (2012–2013), 14. Oktober 2021.
- 30 Moskaus Einfluss ist unbestreitbar. Dennoch setzte sich Russland in einigen Fällen für die OSZE ein und hat ihr „einen klaren Vorteil gegenüber anderen Akteuren“ verschafft. In manchen Fällen konnte die OSZE nicht vom Georgien kontrollierte Gebiete betreten und die Lage beobachten, weil Russland ein Teilnehmerstaat ist. Dasselbe gilt nicht für die Beobachtermission der EU in Georgien. Außerdem ließe sich anführen, dass die Vereinten Nationen in ihrem Vorgehen angesichts von Russlands Stellung als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats mehr Einschränkungen unterliegt. Online-In-

Auch ohne Feldmission: Das Engagement der OSZE in Georgiens Konflikten

- terview mit einem OSZE-Vertreter, 12. November 2021.
- 31 Interview mit einem früheren Regierungsvertreter in Georgien, Tiflis, September 2021.
- 32 Günther Baechler, „Using the Status Quo as an Opportunity: OSCE Conflict Management Exemplified by the South Caucasus“, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2019, Baden-Baden: Nomos, 2020, 139–150, p. 144–145.
- 33 Online-Interview mit einem früheren georgischen Regierungsvertreter, Oktober 2021.
- 34 Ebd.
- 35 Online-Interview mit einem OSZE-Vertreter, 12. November 2021.
- 36 Interview mit einem früheren georgischen Regierungsvertreter, a. a. O. (Anm. 33).
- 37 Siehe Vladimir Socor, „Will the EU Shake off Its Lethargy Over the Protracted Conflicts in the Black Sea Region? (Part Five)“, Eurasia Daily Monitor, 18 (127), The Jamestown Foundation, 10 August 2021, <https://jamestown.org/program/will-the-eu-shake-off-its-lethargy-over-the-protracted-conflicts-in-the-black-sea-region-part-five/>
- 38 Baechler, a. a. O. (Anm. 32), S. 146.
- 39 Interview mit Jaba Devdariani, a. a. O. (Anm. 29).
- 40 Philip Remler et al., „Protracted Conflicts in the OSCE Area: Innovative Approaches for Co-Operation in the Conflict Zones“, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, December 2016, p. 12, http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted_Conflicts_OSCE_WEB.pdf
- 41 Interview mit einem früheren georgischen Regierungsvertreter, a. a. O. (Anm. 33).
- 42 Online-Interview mit einem OSZE-Vertreter, a. a. O. (Anm. 35).
- 43 Interview mit Jaba Devdariani, a. a. O. (Anm. 29).
- 44 Ebd.
- 45 Im Juni 2021 kündigte der Premierminister Georgiens Irakli Gharibashvili die Gründung einer Kommission an, die „Georgiens staatliche Strategie zur Befreiung und friedlichen Konfliktlösung“ entwickeln und umsetzen soll. Im September 2021 verkündete er den Start der „Initiative friedliche Nachbarschaft“, um Dialog und Vertrauensaufbau in der Region Südkaukasus zu „ermöglichen“ und „umzusetzen“. Siehe Georgian Journal, „PM establishes government commission to develop and implement Georgia's State Strategy on De-Occupation and Peaceful Conflict-Resolution“, 22 June 2021, <https://georgianjournal.ge/politics/37158-pm-establishes-government-commission-to-develop-and-implement-georgias-state-strategy-on-de-occupation-and-peaceful-conflict-resolution.html>; Commonspace EU, „Georgia launches ‘Peaceful Neighbourhood Initiative’ but gives few details“, 25 September 2021, <https://www.commonspace.eu/index.php/news/georgia-launches-peaceful-neighbourhood-initiative-gives-little-details>
- 46 Ich danke einem der Gutachter für diesen Hinweis.
- 47 Zu den Vorteilen eines längeren Zeitrahmens für Sonderbeauftragte siehe auch Wolff, a. a. O. (Anm. 25), S. 16.
- 48 Nino Kemoklidze/Stefan Wolff, „Trade as a Confidence-Building Measure in Protracted Conflicts: The Cases of Georgia and Moldova Compared“, Eurasian Geography and Economics 3/2020, 305–332, p. 310.
- 49 Ebd.

