

Die OSZE-Mission für Georgien und der Status Südossetiens¹

Die Kampfhandlungen im August 2008 um die Wiederherstellung georgischer staatlicher Autorität über Südossetien, die Unabhängigkeitserklärung des Gebiets und dessen Anerkennung als Staat durch Russland markieren das Scheitern multilateraler Regelungsversuche des Südossetienkonflikts im Rahmen der OSZE. Hauptinstrument dieser Regelungsversuche war seit 1992 die Mission der KSZE/OSZE in Georgien. Das Mandat der Mission vom 29. März 1994 sah die Behandlung des Südossetienkonflikts als Kernaufgabe vor.² Dabei ging es um die Unterstützung von Maßnahmen zur friedlichen Regelung des Konflikts und um die Überwachung der Gemeinsamen Friedensstruppen (*Joint Peacekeeping Forces*, JPKF), die Russland, Georgien und Nordossetien, zu dessen Kontingent auch südossetische Soldaten gehörten, zu grundsätzlich gleichen Anteilen stellten. Infolge der jüngsten Entwicklung erscheint die Regelung des politisch-rechtlichen Verhältnisses zwischen Georgien und Südossetien, die Statusfrage, einseitig präjudiziert, eine gemeinsame Operation zur „Friedenserhaltung“ in dem Gebiet auf absehbare Zeit kaum durchführbar. Im Dezember 2008 verweigerte Russland einer Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission über den 31. Dezember 2008 hinaus seine Zustimmung.

Bei einem Blick auf die Anfangsjahre der Mission stellt sich die Frage, inwieweit die jüngsten Entwicklungen in früheren Entscheidungen, Aktionen oder Unterlassungen bereits angelegt waren. Von Interesse ist insbesondere die Behandlung des Status von Südossetien, der für eine definitive Regelung entscheidenden Frage.

Die Mission hatte es von Anfang an mit einer Kräftekonstellation zu tun, in der Georgien und Südossetien eindeutige, einander entgegengesetzte Ziele verfolgten: die Rückgliederung in den georgischen Staatsverband die eine Seite, die Unabhängigkeit von Georgien und die Vereinigung mit Nordosse-

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Vgl. Ständiger Ausschuss, Modalitäten der KSZE-Mission in Georgien, in: KSZE, Ständiger Ausschuss, Wien 1993, Journal Nr. 14/Korrigierte Neufassung, 29. März 1994, Anhang 1. Zu den Aufgaben und Aktivitäten der Mission vgl. Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission für Georgien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 179-186; Volker Jacoby, Die OSZE-Mission in Georgien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 181-189; Victor-Yves Ghebali, The OSCE Mission to Georgia (1992-2004): The failing art of half-hearted measures, in: Helsinki Monitor 4/2004, S. 280-292; Marietta König, Der georgisch-südossetische Konflikt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 253-266; Roy Reeve, The OSCE Mission in Georgia and the Georgian-South Ossetian conflict. An overview of activities, in: Helsinki Monitor 1/2006, S. 57-68.

tien, d.h. letztlich mit Russland, die andere. Russland selbst war mit mehreren, zum Teil widersprüchlichen Interessen im Spiel: Einfluss in Georgien, Schutzmacht in Südossetien, Absicherung des Nordkaukasus (Tschetschenienkonflikt), Einordnung in das internationale System, Machtprojektion über die eigenen Grenzen hinaus. Russland war die Macht mit dem größten Einfluss auf eine definitive Beilegung des Konflikts. Diese Macht war jedoch nicht monolithisch. Auf die russische Kaukasuspolitik wirkten unterschiedliche Kräfte aus Regierung, Parlament und Öffentlichkeit ein. In der Zeit kurz nach der Auflösung des Warschauer Pakts und dem Abzug der Sowjetarmee aus Mitteleuropa spürte man als Westeuropäer im Kontakt mit russischen Diplomaten und Militärs in Georgien bisweilen Scham und eine Verhärtung der Einstellungen: „bis da hin und nicht weiter“. Für die Regelung des Südossetienkonflikts war das Hauptproblem die Frage, ob Russland neutral bleiben würde.

Für die OSZE und ihre Mission ging es darum, Kompromissmöglichkeiten auszuloten und gemeinsame Interessen der Parteien zu fördern. Die Mission hatte dabei einen gewissen Spielraum für eigene Initiativen. Zur Durchsetzung waren die Mission und die zentralen ständigen OSZE-Einrichtungen in Wien, die sich im Wesentlichen auf administrative Fragen zu beschränken hatten, dagegen allein nicht in der Lage. Die OSZE als Organisation hatte weder materielle Anreize anzubieten, noch konnte sie Sanktionen androhen. Ihre komparativen Vorteile waren dagegen Neutralität, Transparenz und internationale Publizität. Zur Durchsetzung kam es im Kaukasus auf russische Bereitschaft zur Unterstützung der OSZE an, darüber hinaus auf die Unterstützung durch andere Schwergewichte unter den OSZE-Teilnehmerstaaten, unter Umständen speziell gegenüber Moskau, wenn dort die Unterstützung ausblieb.

Für die Mission gab es im Frühjahr 1994 im politischen Bereich zwei Arbeitsfelder: zum einen die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Parteien in praktischen Fragen potenziellen gemeinsamen Interesses, wie z.B. Handel, Verkehr und Flüchtlingsrückkehr, d.h. Vertrauensbildung, zum anderen Hilfestellung bei der Regelung des Status Südossetiens. Es war anzunehmen, dass bei den praktischen Fragen leichter und rascher Fortschritt zu erzielen sein würde als in der Statusfrage. Dies schien auch zunächst überraschend schnell möglich. Nur einen Monat nach einem ersten, von der Mission initiierten Treffen mit Vertretern der georgischen Regierung und der Führungen von Süd- und Nordossetien in Wladikawkas am 12. Mai 1994 wurde, ebenfalls in der nordossetischen Hauptstadt, eine „Gemeinsame Erklärung“ unterzeichnet, in der Einverständnis über die „Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen“³ in elf Bereichen festgestellt wurde. Die Befrie-

3 Bericht der Mission vom 15. Juni 1994 mit dem Text der Gemeinsamen Erklärung vom 14. Juni 1994 in russischer und englischer Sprache (eigene Übersetzung). Die gemeinsamen Arbeitsfelder waren: Stabilisierung der Lage, Bekämpfung organisierter Kriminalität, Verkehrsverbindungen mit Zchinwali, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Wiederaufbau von Wohnraum, öffentliche Gesundheit, Sicherheit des Reiseverkehrs, Gemeinsame Kon-

digung über dieses rasch erzielte Resultat erwies sich allerdings als verfrüht, als die südossetische Seite nach nur wenigen Tagen erklärte, man sei zur Unterzeichnung nicht ermächtigt gewesen, sie müsse widerrufen werden. Dies war offenbar das Ergebnis einer Diskussion im südossetischen „Parlament“, dem Nyhas, das damit seinen stellvertretenden Vorsitzenden, Snaur Gassijew, der die Erklärung für Südossetien unterzeichnet hatte, desavouierte. Auf diese Weise erfuhr man, dass es in Südossetien zwar keine Einheitsmeinung, aber doch eine Mehrheit von Hardlinern gab. Manchen ging dies wohl auch zu schnell. In Zchinwali verfolgte man die Entwicklungen in Abchasien genau. Man wollte nicht mit einer eigenen Entscheidung vorangehen, um dann zusehen zu müssen, wie die Abchasen es „besser“ machten. Bald zeigte sich allerdings auch, dass sich in Bereichen, in denen es übereinstimmende oder parallele Interessen gab, eine gewisse Zusammenarbeit zwischen Georgiern und Südosseten auch ohne förmliches Abkommen pragmatisch entwickeln konnte. Die in dem umstrittenen Gebiet und die – weit zahlreicheren – in anderen Teilen Georgiens lebenden Osseten waren auf direkten Kontakt untereinander angewiesen; ebenso brauchten die in Südossetien ansässigen Georgier die Verbindung zum georgischen Hauptland. Landwirtschaft und Industrie in Südossetien und den angrenzenden Gebieten waren auf wechselseitigen Austausch eingestellt. Die positiven Ansätze blieben allerdings mehr oder weniger Wildwuchs. Eine förmliche Vereinbarung wie die vom Juni 1994 hätte die Grundlage für eine nachhaltige Bearbeitung bilden und die Vermittlung erleichtern können. Bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, einem der Bereiche, für die in der Gemeinsamen Erklärung die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit festgestellt worden war, blieb Zusammenarbeit Theorie. Hier kam es stattdessen zu einer ominösen „Zusammenarbeit“ mit umgekehrten Vorzeichen, wie sie auch für andere frühere Gebietsteile der Sowjetunion mit ungeklärtem rechtlichen Status und ungewissen Machtverhältnissen typisch wurde.

Vertrauensbildende Maßnahmen waren zwar unbedingt notwendig, konnten aber eine Klärung der Statusfrage keinesfalls ersetzen, die für eine dauerhafte Lösung des Südossetienproblems zwingend erforderlich war. Da dies die schwierigste der strittigen Fragen war und mit einem längeren Verhandlungsprozess gerechnet werden musste, durfte sie nicht auf die lange Bank geschoben werden. Es konnte nicht damit gerechnet werden, dass die relative Ruhe der Erschöpfung nach den Kämpfen um Abchasien und Südossetien, wie sie in Georgien im Jahr 1994 noch herrschte, ewig dauern würde. Die faktische Abtrennung von zwei Landesteilen und über 200.000 Flüchtlinge bedeuteten für das kleine Land eine außerordentliche politische Belastung, die, wenn sie länger anhielt, immer schwerer zu beherrschen sein würde. Die drückende Ungewissheit war nur durch eine Regelung der Statusfrage zu beseitigen. Auch die beiden Konfliktparteien äußerten Interesse an der unver-

trollkommission, Unterstützung der KSZE/OSZE-Mission bei der Überwachung des *Peacekeeping*-Einsatzes, Rückkehr der Flüchtlinge, politische Konfliktregelung.

züglichen Inangriffnahme des Statusproblems, wenngleich mit entgegengesetzter Zielrichtung. Präsident Eduard Schewardnadse forderte die Mission auf, einen Lösungsentwurf vorzulegen. In der Mission nahm sich der Völkerrechtler Rolf Welberts, der bereits in der KSZE-Mission in Moldau einen Entwurf für den zukünftigen Status Transnistriens angefertigt hatte, der Sache an. Welberts und ein vom KSZE-Sekretariat in Wien beauftragter österreichischer Völkerrechtler, Michael Geistlinger, erarbeiteten in der zweiten Jahreshälfte 1994 einen Vorschlag, der die Prinzipien der territorialen Integrität anerkannter Staaten und des Selbstbestimmungsrechts der Völker dahingehend verband, dass Südossetien im georgischen Staatsverband weitestgehende, d.h. politische Autonomie – und mithin „interne“ Selbstbestimmung – erhalten sollte.⁴ Der Vorschlag sah eine entsprechende Aufteilung der Zuständigkeiten im Einzelnen vor. Nach diesem Konzept wurde Südossetien zwar kein unabhängiger Staat, erhielt jedoch eine wesentlich stärkere rechtlich-politische Stellung, als es jemals in der Sowjetzeit oder in der Zeit davor gehabt hatte. Ein besonderes Grenzregime sollte zudem die Grenze zu Nordossetien so durchlässig wie möglich machen, um das Zusammenleben der Osseten über die georgisch-russische Staatsgrenze hinweg zu erleichtern. Der Text wurde mit den Parteien mehrfach intensiv diskutiert und Gegenvorstellungen angepasst, soweit diese mit dem Grundkonzept vereinbar waren. Innerhalb der OSZE erhielt der Vorschlag Zustimmung u.a. von den USA, der EU und Russland. Die Mission hatte den Entwurf in einem ersten Schritt, bevor sie ihn den Parteien zuleitete, in Moskau im Außenministerium auf höherer Ebene zur Diskussion gestellt und eine positive Reaktion erhalten. Widerspruch kam allein von der Türkei, die in der vorgesehenen Regelung eine Gefahr für die innere Stabilität Georgiens sah.

In Georgien wurde der Vorschlag der Mission zur Lösung der Statusfrage nicht einhellig, aber doch von maßgebenden Politikern positiv aufgenommen. Dies galt vor allem für Präsident Schewardnadse, dessen Unterstützung besonderes Gewicht hatte. Bei einem von der Mission initiierten Treffen georgischer, südossetischer und nordossetischer Politiker am 1. März 1995 in Wladikawkas sprachen sich die Führer dreier von vier vertretenen georgischen Parteien für das Konzept der Mission aus. Lediglich der Vertreter der Partei der Republikaner war dagegen.⁵ In der georgischen Öffentlichkeit hielten sich die positiven Stimmen zu dem Vorschlag der Mission allerdings zurück. Für die Georgier war es nicht leicht, eine regionale Aufteilung staatlicher Macht, d.h. die Übertragung von Machtbefugnissen auf die auseinander-

4 Vgl. CSCE Mission to Georgia, Draft Proposal on a Future Political Status for South-Ossetia, Tiflis 1994.

5 Teilnehmer auf georgischer Seite waren Surab Schwania, Generalsekretär der Georgischen Bürgerunion (2004 Ministerpräsident), Irina Sarischwili-Tschanturia, Vorsitzende der Nationaldemokratischen Partei, Akaki Asatiani, Präsident der Traditionalisten, und Wachtang Chamaladse, Fraktionsvorsitzender der Republikaner. Die Vertreter Südossetiens und Nordossetien waren von vergleichbarem Rang. Auf Einladung der Mission nahmen auch drei Vertreter der russischen Regierung teil. Vgl. den Bericht der OSZE-Mission vom 6. März 1995.

strebenden ethnischen Kräfte, zu akzeptieren. Schwierigkeiten bereitete ferner die Abgrenzung des südossetischen Territoriums, auf dem es sowohl von Osseten als auch von Georgiern bewohnte Dörfer gab. Aber es wurde doch deutlich, dass es in Georgien insgesamt gute Voraussetzungen für weitere Überzeugungsarbeit im Sinne des OSZE-Konzepts gab.

Die Südosseten lehnten den Entwurf erwartungsgemäß ab, waren jedoch zu weiterer Erörterung bereit. Diese Bereitschaft kam in einer Einladung des südossetischen Parlaments an den Leiter der OSZE-Mission zu einer Ansprache vor den Abgeordneten mit anschließender Diskussion zum Ausdruck, die am 29. März 1995 vor vollem Haus und in Anwesenheit ziviler und militärischer russischer Vertreter in sachlicher Atmosphäre stattfand. Eine Veränderung der Positionen ergab sich dabei nicht.

Bereits Monate zuvor hatte sich allerdings die Verfahrenslage insofern grundlegend geändert, als die Statusfrage durch vierseitige Vereinbarung vom 31. Oktober 1994 ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinsamen Kontrollkommission (*Joint Control Commission*, JCC) für Südossetien aufgenommen wurde und, wie sich im Frühjahr 1995 noch deutlicher zeigen sollte, Russland ganz generell, auch außerhalb der JCC, die Federführung in der Behandlung der Thematik beanspruchte.⁶ Ursprünglich war die JCC im Abkommen von Sotschi vom 24. Juni 1992, das die Kampfhandlungen in Südossetien beendete, speziell zur Überwachung des Waffenstillstandes eingerichtet worden. In der neuen, in Moskau von Vertretern Russlands, Georgiens und der beiden Ossetien in Gegenwart der OSZE-Mission abgeschlossenen Vereinbarung wurde die Zuständigkeit der JCC auf russische Initiative auf sämtliche Aspekte der Konfliktregelung ausgedehnt und dabei auch um die „Förderung einer politischen Konfliktlösung“⁷ erweitert. Die Mitwirkung der OSZE-Mission an diesem Akt beruhte auf ihrem Mandat, dem zufolge sie sich an der JCC „aktiv beteiligen“ sollte. Diese Möglichkeit wurde ihr in dem neuen Abkommen immerhin gegeben, obwohl es einiger Anstrengungen bedurft hatte, dieses durchzusetzen. Hilfreich war hierbei die georgische Führung, die auf voller Mitwirkung der Mission bestand. Selbst die Südosseten erklärten, sich ohne die Mission nicht an der JCC beteiligen zu wollen. Das russische Außenministerium hatte zunächst nur eine „Zusammenarbeit“ zwischen der JCC und der OSZE-Mission als außenstehender Einrichtung vorgesehen. Hätte man dies akzeptiert, wäre die Mission womöglich ganz an den Rand des Geschehens gedrängt worden. In der JCC konnte sie jedenfalls, wenn auch mehr oder weniger unter russischer Regie, im Rahmen von deren Aktivitäten Einfluss nehmen. Ohne Ergebnis blieben

6 Ein Mitglied der südossetischen „Regierung“ behauptete, ein Vertreter des russischen Außenministeriums hätte sie vor die Wahl „entweder die OSZE oder Russland“ gestellt.

7 Abkommen über die weitere Entwicklung des Prozesses zur friedlichen Regelung des georgisch-ossetischen Konflikts und über die Gemeinsame Kontrollkommission sowie Protokoll über die Gemeinsame Kontrollkommission, beide vom 31. Oktober 1994. In beiden in russischer und englischer Sprache vorliegenden Dokumenten lautet der die Mission betreffende Passus: „Die OSZE-Mission in Georgien nimmt an der Arbeit der JCC teil.“ (Eigene Übersetzung).

dagegen Versuche, der OSZE-Mission in der JCC den Vorsitz einer Arbeitsgruppe für die politische Regelung zu verschaffen. Dazu hätte es eines stärkeren Einsatzes von Seiten westlicher Regierungen in Moskau bedurft.

Dass der Weg zu einer Regelung des Status Südossetiens kein gerader sein würde, wurde spätestens deutlich, als die russische Seite im Frühjahr 1995 den Versuch unternahm, außerhalb der JCC direkte Verhandlungen mit Georgien und Südossetien aufzunehmen. Gleichzeitig zog Russland auch die Abchasien-Verhandlungen an sich. Die OSZE und ihre Mission wurden weder beteiligt noch offiziell informiert. Russland hatte zu jener Zeit ein besonderes Interesse daran, auf Georgien zuzugehen, da es zur Erfüllung seiner Verpflichtungen im Rahmen des KSE-Vertrags die teilweise Übertragung georgischer Streitkräftehöchststärken für seine in Georgien stationierten Truppen brauchte. Das russische Außenministerium stimmte mit der georgischen Führung für beide Gebiete föderative Statusvorschläge ab, die sich am Status Nordossetiens als Mitglied der Russischen Föderation orientierten. Die georgische Gegenleistung sollte in einem am 23. März 1995 paraphierten Vertrag über die Stationierung russischer Truppen in vier georgischen Garnisonen über 25 Jahre bestehen. Die Unterzeichnung und Ratifikation dieses Vertrags sollten nach der Regelung beider Konflikte erfolgen.⁸ Nach georgischen Vorstellungen sollte zum Abschluss eine internationale Konferenz unter dem Schirm der OSZE die Bedeutung des Ereignisses unterstreichen. Südossetien betreffend gelangten die Vorbereitungen bis zu dem Entwurf eines „Abkommens über eine georgisch-ossetische Regelung“,⁹ in dem Südossetien im Rahmen eines georgischen Bundesstaates auf seinem Gebiet staatliche Befugnisse zugesprochen wurden. Ein dreiteiliger Zuständigkeitskatalog – Zuständigkeiten Südossetiens, gemeinsame Zuständigkeiten des Bundes und der Gebietseinheit, Zuständigkeiten des Bundes – bestimmte die jeweiligen Befugnisse im Detail. Diese föderale Aufgabenverteilung unterschied sich nur unwesentlich von der im Entwurf der Mission vorgesehenen Zuständigkeitsregelung und entsprach im Kern bekannten europäischen bundesstaatlichen Verfassungen. Daran zeigte sich, dass das Völkerrecht für eine Regelung des Status Südossetiens nur eine geringe Variationsbreite bot. Als Besonderheit fiel in dem russischen Entwurf die Erwähnung der Russischen Föderation als „Garant“ der Vereinbarung ins Auge. Als Zeugen der Unterzeichnung des Dokuments durch die beiden Parteien waren der Präsident der Russischen Föderation sowie Vertreter des VN-Generalsekretärs (obwohl die Vereinten Nationen mit dem Konflikt bisher nicht befasst waren) und der OSZE vorgesehen.

8 Der Stationierungsvertrag sollte vor dem 16. August 1995, an dem gemäß KSE-Vertrag eine dreimonatige Inspektionsperiode begann, unterzeichnet und vor dem 16. November 1995, dem Datum für die Teilübertragung georgischer Höchststärken für vertraglich begrenzte konventionelle Waffen und Ausrüstungen, ratifiziert werden. Dazu kam es jedoch nicht.

9 Soglašenje o Gruzino-Osetinskome Uregulirovanii, Proekt [Abkommen über eine georgisch-ossetische Regelung, Entwurf], 4. Mai 1995.

Aber auch dieser Regelungsversuch in russischer Regie führte, ebenso wie der Abchasien betreffende, zu keinem Ergebnis. Er war mit den südossetischen Vorstellungen kaum zu vereinbaren und die Südosseten sahen offenbar auch keine Notwendigkeit, ihre Vorstellungen dem Entwurf anzupassen.

Selbst in Georgien hatte dieser Regelungsversuch, an dem immerhin das Kabinett des Präsidenten beteiligt war, am Ende kein Glück. Dort rührte sich im Zusammenhang mit der zur selben Zeit stattfindenden Diskussion über eine neue Verfassung Opposition gegen eine Föderalisierung des Landes und insbesondere gegen eine Sonderstellung Südossetiens. Die Verfassung vom 24. August 1995 brachte letztlich einen Kompromiss, indem nicht das ganze Land durchgehend föderalisiert, sondern in neun Regionen und zwei „autonome Republiken“, Abchasien und Adscharien, eingeteilt wurde. Südossetien blieb dagegen in der neuen Verfassung Teil von Schida Kartli, einer der neun Regionen. Darin kam zum Ausdruck, dass auf georgischer Seite der Südossetienkonflikt als weniger problematisch galt als die beiden anderen Regionalkonflikte, was Adscharien betreffend in der Rückschau verwundern mag. Mehr als eine rechtspolitische Momentaufnahme war dies jedoch damals nicht. Für weitere Verhandlungen über den Status Südossetiens gab es kein Hindernis, da die Verfassung gleichzeitig die endgültige Regelung des „territorialen Staatsaufbaus“ bis auf die Zeit „nach der Wiederherstellung der georgischen Jurisdiktion auf dem gesamten Territorium“¹⁰ aufschob.

So blieb das Problem auch nach diesem russisch-georgischen Direktversuch ungelöst und die Situation in der Schwebe.

Weitere Verhandlungen fanden in der Folgezeit ab 1996 unter russischer Führung in einem erneut veränderten Rahmen statt: einer Gruppe politischer Experten außerhalb der JCC, jedoch unter Beibehaltung des vierseitigen JCC-Formats, mit der OSZE-Mission als fünftem Teilnehmer. Drei Treffen zwischen Präsident Schewardnadse und dem obersten Repräsentanten Südossetiens, Ludwig Tschibirow, in Wladikawkas (Nordossetien, 27. August 1996), Dschawa (Südossetien, 14. November 1997) und Bordschomi (Georgien, 20. Juni 1998) markierten eine Verbesserung der Atmosphäre und gaben der Arbeit der politischen Experten einen Impuls. Deren Bemühungen führten im Juli 2000 in Baden (Österreich) zur Unterzeichnung des Entwurfs einer „Vereinbarung (Erklärung) über Grundprinzipien der politischen und rechtlichen Beziehungen zwischen den Parteien im georgisch-ossetischen Konflikt“¹¹ als vorläufige Regelung. Unterzeichner waren die Vertreter der beiden Parteien, Russlands als Vermittler sowie Nordossetiens und der OSZE als zusätzliche Teilnehmer. Das „Baden-Dokument“ kam von allen Regelungsversuchen einem positiven Ergebnis am nächsten. Vereinbarte Abschnitte waren in Fettdruck dargestellt. Unstreitig waren zum einen Regelungen zur Zusammenar-

10 The Constitution of Georgia, Artikel 2 Absatz 3, in englischer Sprache unter: <http://www.aboutgeorgia.ge/profile/const.html?page=1> (eigene Übersetzung).

11 Entwurf vom 13. Juli 2000; siehe dazu ausführlich Georgia: Avoiding War in South-Ossetia, ICG Europe Report No. 159, Tiflis/Brüssel 26. November 2004, S.27.

beit auf Gebieten gemeinsamen Interesses, ähnlich wie, aber ausführlicher als der gescheiterte Versuch der OSZE im Jahr 1994. Die Statusfrage betreffend waren die Prinzipien der territorialen Integrität Georgiens und des Selbstbestimmungsrechts sowie die Autonomie Südossetiens und die Sicherheitsgarantien für die Demilitarisierung der Konfliktzone unstrittig. Offen blieben dagegen die konkrete Ausgestaltung der südossetischen Autonomie und die Stellung Russlands als Garantmacht für das Abkommen. Auch hier zeigte sich, dass das Grundkonzept weitestgehender Selbständigkeit Südossetiens im georgischen Staatsverband unumgänglich war, wann immer ein ernsthafter Versuch der Regelung unternommen wurde. Aber auch das Baden-Dokument wurde kein Durchbruch. Der Versuch scheiterte im Wesentlichen an der georgischen Forderung nach weiteren Garantiemächten neben Russland – eine Forderung, die Russland kategorisch und auf Dauer ablehnte. Tiflis schien seinerzeit – auf einem Höhepunkt des Tschetschenienkonflikts – auf eine zunehmende Schwäche Russlands zu setzen.

Nach dem Badener Treffen fanden noch drei weitere Treffen der politischen Experten auf Einladung des jeweiligen OSZE-Vorsitzes statt, das letzte im Jahr 2003 in Den Haag, auf denen das Baden-Dokument weiter behandelt werden sollte. Der damalige Leiter der OSZE-Mission, Roy Reeve, stellte dazu in einer Rückschau fest: „Der Gesamtkontext machte substanzielle Fortschritte jedoch unmöglich.“¹² Reeve sah u.a. ein mehrseitiges wirtschaftliches Interesse am internationalen Schmuggel durch Südossetien als Hindernis für Fortschritte in der Statusfrage. Die georgisch-russischen Beziehungen verschlechterten sich zusehends, im Verhältnis zwischen Georgien und Südossetien wirkten sich die Ablösung von Ludwig Tschibirow durch Eduard Koikoity und der Machtwechsel in Georgien negativ aus. Von 2004 an kehrte die bewaffnete Gewalt in den bis dahin „eingefrorenen“ Südossetienkonflikt zurück.¹³ Die Aussichten auf eine friedliche Verhandlungslösung schwanden damit rapide, bis diese durch die Katastrophe im Sommer 2008 vollends vereitelt wurde.

Die zehn Jahre, während derer der Konflikt immerhin eingefroren war, erscheinen im Lichte der jüngsten Entwicklung als vergeudete Zeit. Keiner der Beteiligten verhielt sich in dieser Zeit hinreichend zielorientiert.

Die russische Politik war nicht eindeutig genug, um kein Misstrauen zu wecken. Das wiederholte russische Bekenntnis zur territorialen Integrität Georgiens wurde durch Maßnahmen wie die massive Ausgabe russischer Pässe an Osseten dementiert. Für die von Russland beanspruchte Rolle als einziger Vermittler und einziger Garant waren seine nationalen Machtinteressen in der Region zu ausgeprägt.

12 Reeve, a.a.O. (Anm. 2), S. 60 (eigene Übersetzung).

13 Hierzu ausführlicher Marietta König, Statt „eingefroren“ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 91-104; Lara Sigwart, Der südossetische Konflikt: Eskalation nach der Rosen-Revolution, in: Osteuropa 7/2007, S. 81-89.

Georgien unterließ es, das wiederholte allgemeine Bekenntnis zu weitestgehender Selbstregierung für Südossetien durch eine klare Definition des Status und der Grenzen des Gebiets innerhalb Georgiens außer Zweifel zu stellen.¹⁴ Die Behandlung Südossetiens in der Verfassung von 1995 war nicht geeignet, bei den Osseten Vertrauen in die Zusage weitestgehender Selbstregierung zu stiften.

Auf südossetischer Seite fehlte Kompromissbereitschaft, deren Förderung wiederum in russischer Macht lag.

Das Herangehen der OSZE wurde von einem Kenner der Verhältnisse als „eine systematische Strategie halbherziger Maßnahmen“ bezeichnet, „d.h. die Beschlüsse waren im Wesentlichen angemessen, ihre Durchführung wurde jedoch nicht ernsthaft unterstützt“;¹⁵ die westliche Diplomatie apostrophierte er in diesem Zusammenhang als „selbstgefällige Passivität“.¹⁶

Der Südossetienkonflikt wurde – mehr noch als der Abchasienkonflikt – in westlichen Hauptstädten als lokales Problem behandelt und hinsichtlich seiner Sprengkraft unterschätzt. Zu lange wurde übersehen, dass Georgien zum Schauplatz neuer Spannungen im Verhältnis des Westens zu Russland wurde, wobei die abtrünnigen georgischen Gebiete für Russland zu Faustpfändern wurden, mit denen die zunehmende sicherheitspolitische Westorientierung Georgiens blockiert werden sollte.

Der Fall Südossetien könnte ein Lehrbeispiel dafür sein, wie wichtig es in einem Konflikt wie diesem wäre, eine wirklich multilaterale, neutrale Operation durch eine institutionell starke Organisation durchführen zu können, die die beteiligten Staaten ohne nationale Vorbehalte in der notwendigen Weise stützen. In ihrer gegenwärtigen Verfassung bleibt die OSZE dafür nur ein schwacher Kandidat.

14 Vgl. ICG Europe Report, a.a.O. (Anm. 11).

15 Ghebali, a.a.O. (Anm. 2), S. 281 (eigene Übersetzung).

16 Ebenda, S. 284 (eigene Übersetzung).