

Georgien und die OSZE

Die Haltung Georgiens gegenüber der OSZE wird einerseits von den hauptsächlichen Themen der Aktivitäten der OSZE-Strukturen und -Institutionen bestimmt. Andererseits erklärt sie sich aus der Möglichkeit, ihre Fähigkeiten im Interesse meines Landes zur Lösung seiner drängendsten Probleme zu nutzen. Das ist weder neu noch außergewöhnlich, da die Einstellung aller Staaten gegenüber verschiedenen internationalen Organisationen dieselbe ist: äußert pragmatisch und rational. Dennoch ist unsere Einstellung zur OSZE etwas Besonderes, wenn man bedenkt, daß Georgiens gravierendste Probleme, die Wiederherstellung der verletzten territorialen Integrität, die Rückkehr hunderttausender von Flüchtlingen und Vertriebenen, "eingefrorene" ethno-politische Konflikte, die Förderung des äußerst schmerzlichen Prozesses der Entwicklung demokratischer Strukturen, "georgische" Aspekte der Anpassung des KSE-Vertrags etc., genau in das Spezialgebiet der OSZE fallen. Die Lösung der oben genannten Probleme ist ohne das größtmögliche Engagement der Staatengemeinschaft und der internationalen Organisationen für Länder, die erst kürzlich nach langer Zeit ihre Unabhängigkeit wiedererlangt haben, völlig unmöglich. Mein Land betrachtet die VN und die OSZE gerade unter diesem Gesichtspunkt, und diese Prinzipien leiteten uns auch, als wir 1992 der damaligen KSZE beitraten.

Der Rat der KSZE nahm Georgien am 24. März 1992 als Teilnehmerstaat auf. Gemäß dem Aufnahmeverfahren wurde eine Berichterstattemission nach Georgien entsandt, die unter der Leitung des früheren belgischen Außenministers Mark Eyskens Georgien besuchte. Sie hatte das Mandat, "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".¹

Die Situation im Lande verschlechterte sich ernstlich in der Zeit unmittelbar nach dem Besuch der Erkundungsmission und führte zum Beschluß des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) vom 6. November 1992, eine KSZE-Langzeitmission in Georgien einzurichten. Im Dezember 1992 nahm die Mission ihre Tätigkeit auf. Gemäß den Modalitäten der Mission, die vom AHB am 18. Dezember 1992 in seiner 18. Sitzung beschlossen wurden, hatte die Mission das Ziel, "Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien in Georgien zu fördern, die zu einer politischen Regelung auf friedlichem

1 Beschluß über das Aufnahmeverfahren allgemein in: Prager Treffen des Rates der KSZE, 30.-31. Januar 1992, Anhang; Wortlaut in bezug auf Georgien: KSZE, Erstes zusätzliches Treffen des Rates, Helsinki 1992, Anhang 2.

Wege führen sollen".² In der Praxis konzentrierte sich die Mission auf den Konflikt in der Region Zchinwali/Südossetien. Sie trägt dazu bei, den Dialog zwischen den Behörden in Tiflis und Zchinwali zu erleichtern.

Wir können an dieser Stelle die Aktivitäten der OSZE in Georgien seit dessen Aufnahme nicht im Detail analysieren. Das wäre ein Thema für eine gesonderte Untersuchung. Statt dessen werden wir uns auf eine allgemeinere Darstellung unserer Einstellung zur und Zusammenarbeit mit der OSZE beschränken.

Die menschliche Dimension

Die hauptsächlichen Interessen und Aktivitäten der OSZE in Georgien liegen im Bereich der Menschenrechte und des Aufbaus demokratischer Institutionen.

Die menschliche Dimension ist das Herzstück des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE. Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind unmittelbare und berechnete Anliegen aller Teilnehmerstaaten, so auch Georgiens als einer von ihnen.

Obwohl sich Georgien nach der Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit großen Herausforderungen gegenüber sah, sind die positiven Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte und demokratischen Institutionen heute offensichtlich. Die Arbeit der Mission war dabei eine große Hilfe. Die neue Verfassung Georgiens ist verabschiedet, mit der der Schutz der Menschenrechte und der Rechte nationaler Minderheiten nach völkerrechtlichen Standards garantiert ist. Der Aufbau demokratischer Institutionen und die Einrichtung von Mechanismen zur zivilen Kontrolle über die Streitkräfte werden energisch vorangetrieben. Die OSZE-Mission spielte eine eindeutig positive Rolle bei der Beobachtung aller in den letzten Jahren in Georgien abgehaltenen Wahlen und der Bewertung ihrer Ergebnisse. Sie trug erheblich zur Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens und zur Verbesserung der Arbeit der Organe der Rechtsdurchsetzung bei. Die Institution des Ombudsmanns wurde mit aktiver Unterstützung und unter Beteiligung der OSZE-Mission ins Leben gerufen.

Trotz gewisser Fortschritte bei der Entwicklung demokratischer Institutionen ist Georgien mit einer großen Zahl von Problemen konfrontiert, von denen das schmerzlichste das Flüchtlingsproblem ist. Ethnische Säuberungen und die gewaltsame Vertreibung der georgischen Bevölkerung aus der georgischen Region Abchasien ist eine charakteristische Tendenz und Teil des Phänomens, das als "aggressiver

2 Vgl. KSZE, Achtzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Stockholm 1992, Journal Nr. 1, Anhang 1; Wortlaut in: Ständiger Ausschuss, Journal Nr. 14 vom 29. März 1994, Anhang 1.

Nationalismus" und seine schlimmste Ausprägung, "aggressiver Separatismus", bekannt ist. Dieser ist weder moralischen noch rechtlichen Kategorien zugänglich und tendiert dazu, selbst grundsätzliche Prinzipien des Völkerrechts zu ignorieren.

Zur Zeit sind etwa 300.000 Flüchtlinge und Vertriebene aus Abchasien über ganz Georgien verstreut.

Wir sind der Meinung, daß die OSZE in dieser Angelegenheit unbedingt eine klarere Position beziehen und diese auch offener aussprechen sollte. Diese 300.000 durch den Konflikt Vertriebenen sind zu Flüchtlingen in ihrem eigenen Heimatland geworden. Für die heutige Welt, die von zahlreichen ethnischen Konflikten zerrissen ist, mag 300.000 keine große Zahl sein, für das kleine Georgien aber ist das eine wirkliche Tragödie. Die Flüchtlinge werden Zeuge der schwachen und nicht allzu energischen Friedensbemühungen der Staatengemeinschaft, was das Vertrauen der Menschen in die Wirksamkeit internationaler Mechanismen unterhöhlt und den verhängnisvollen Ausbruch unkontrollierter Handlungen heraufbeschwören kann.

Es ist ungeheuer schwierig, unseren Flüchtlingen zu erklären, warum das Leiden der Kosovo-Flüchtlinge eine humanitäre Katastrophe und Tragödie ist, während ihre eigene Tragödie, die nun schon sechs Jahre andauert, von der Staatengemeinschaft fast völlig ignoriert wird. Damit wollen wir keineswegs das Problem der Kosovo-Flüchtlinge unterschätzen. Ganz im Gegenteil: Angesichts der rapide anwachsenden Ströme von Flüchtlingen und Vertriebenen im OSZE-Gebiet halten wir es für wichtig, gemeinsame und entschiedene Maßnahmen zu ergreifen, um diesen ungeheuerlichen und massenhaften Verletzungen der Menschenrechte Einhalt zu gebieten.

In dieser Hinsicht hoffen wir, daß die OSZE, all ihre Institutionen und all ihre Teilnehmerstaaten in ihren Erklärungen nicht nur ständig bekräftigen, daß nationale, ethnische, rassische oder religiöse Säuberungen, ob in Friedenszeiten oder im Krieg begangen, Verbrechen im Sinne des Völkerrechts sind, die sie zu verhindern und auf die sie angemessen zu reagieren versuchen, sondern daß sie entschieden und mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln eingreifen, um diese Probleme wirklich zu lösen.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte nimmt Georgiens Zusammenarbeit mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ständig zu. Die Bedeutung der Aktivitäten des BDIMR für Georgien kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Empfehlungen des BDIMR tragen substantiell zum Prozeß der Stabilisierung und Demokratisierung unseres Landes bei. Gegenwärtig arbeiten Georgien und das BDIMR bei fünf Projekten zusammen:

1. Technische Unterstützung für den georgischen Volksanwalt,
2. Zivilgesellschaft/öffentliches Bewußtsein,

3. Schulungsprogramm zur Registrierung der ständigen Einwohner Georgiens,
4. Projekt für zivile Diplomatie und Wahlunterstützung sowie
5. Ausbildung von Wahlverwaltungen auf Bezirksebene.

Zweifellos werden diese Projekte erheblich zum Prozeß des Demokratieaufbaus beitragen und die Zusammenarbeit zwischen dem BDIMR und der georgischen Regierung stärken.

Im Laufe der letzten Jahren haben mehrere Erkundungsmissionen des BDIMR Georgien besucht. Dabei hatten sie die Gelegenheit, sich aus erster Hand einen Eindruck über das derzeitige Geschehen im Bereich von Demokratisierung und Menschenrechten zu verschaffen, die nun wirklich auf gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Garantien beruhen.

Diese Fragen verdienen das ständige Engagement verschiedener Organisationen. Mehrere internationale Organisationen bearbeiten gleichzeitig dieselben Probleme. In dieser Hinsicht ist unserer Meinung nach eine bessere Koordination ihrer Aktivitäten nötig. Diese Rolle könnte das BDIMR übernehmen. Wir wissen es zu schätzen, daß das BDIMR auch bereit ist, diese Aufgabe zu erfüllen. Das würde uns helfen, Überschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden.

Während eines Besuchs des BDIMR in Georgien wurde Übereinstimmung darüber erzielt, daß die georgische Regierung und das BDIMR bei der Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen für die Repatriierung der Flüchtlinge und Vertriebenen, bei der weiteren Stärkung der Institution des Ombudsmanns und bei der Wahlbeobachtung zusammenarbeiten müssen.

Im November 1998 wurde vom damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Minister Bronislaw Geremek, und dem Präsidenten Georgiens, Eduard Schewardnadse, ein *Memorandum of Understanding* unterzeichnet, das die weitere Förderung des Aufbaus demokratischer Institutionen und der Achtung der Menschenrechte durch eine Reihe von technischen Unterstützungsprojekten zum Ziel hat.

Die Delegation des BDIMR besuchte auch die georgische Region Abchasien. Mangel an Demokratie und Menschenrechtsverletzungen sind in dieser Region an der Tagesordnung. Wir sind davon überzeugt, daß das BDIMR willens und in der Lage ist, erheblich zur Arbeit des gemeinsamen VN/OSZE-Menschenrechtsbüros in Suchumi beizutragen.

Eine weitere wichtige OSZE-Institution, mit der Georgien kooperiert, ist der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM). Max van der Stoep besuchte Georgien im Laufe des vergangenen Jahres zweimal. Der HKNM hatte die Möglichkeit, sich ein objektives Bild der reichen historischen Traditionen des friedlichen Zusammenlebens verschiedener Nationen im multiethnischen Georgien zu machen, die nunmehr - wie andere demokratische Werte auch - auf gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Garantien beruhen.

Die georgischen Behörden begrüßten die Besuche von Max van der Stoel als wichtig und förderlich im Zusammenhang mit der friedlichen Beilegung der gegenwärtigen Konflikte. In bezug auf Abchasien hoffen wir, daß das große Ansehen des Hohen Kommissars sowie seine unparteiische und objektive Haltung dazu beitragen werden, daß alle Parteien internationale Normen und Prinzipien korrekt auslegen und Differenzen in ihren Positionen überwinden werden.

Meine Regierung ist dem Hohen Kommissar darüber hinaus dankbar für die Organisation der Treffen in Den Haag und Wien über die Probleme der aus der meschetischen Region Georgiens deportierten Menschen.

Das Sicherheitsmodell

Für lange Zeit und bis vor kurzem hat Georgien - aus wohlbekanntem Gründen - sich nicht an den Gesprächen und Verhandlungen über Fragen der europäischen Sicherheit beteiligt, die 1945 begonnen haben und bis heute fort-dauern. Georgien nimmt erst seit dem Ratstreffen 1992 in Helsinki an diesen Verhandlungen teil und bemüht sich seither, seine nationalen Interessen in alle europäischen Dokumente einzubringen. Nach unserer Ansicht spielt eine Reihe von Faktoren eine Schlüsselrolle, die entscheidend für das Schicksal dieser Verhandlungen und Dokumente sind. Der wichtigste unter ihnen ist das Ende der offenen und äußerst heftigen Widersprüche zwischen zwei Militärblöcken. Jedoch hatte das Ende des Kalten Krieges in den vergangenen Jahren unseres Erachtens auch einen demonstrativen Charakter, und vor dem Hintergrund lauten Pathos waren auch interne Spannungen deutlich spürbar.

"Europa nach dem Kalten Krieg" wurde häufig als Anarchie und Chaos oder mit den Worten beschrieben: "Nun ist auch das Ende des Kalten Krieges vorüber", oder "die Flitterwochen sind vorbei" etc.

Ein nicht minder wichtiger Faktor sind die Unterschiede und Widersprüche in den geopolitischen Interessen der Großmächte, was insbesondere in Gebieten mit regionalen Konflikten deutlich wird. Es ist ein offenes Geheimnis, daß diese Konflikte häufig zur Behauptung alter oder neuer Einflußsphären instrumentalisiert werden.

Die Arbeit am Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert und insbesondere an der Europäischen Sicherheitscharta vollzieht sich vor eben diesem Hintergrund, was kleine Länder in eine recht schwierige Lage bringt.

Unserer Auffassung nach sollte die künftige Charta kein weiteres Dokument allgemeinen und rein theoretischen Charakters werden. Der OSZE mangelt es nicht gerade an dieser Art von Dokumenten. Die Charta sollte statt dessen

die Grundlage für eine neue europäische Architektur, ein neues Sicherheitssystem werden, und zusätzlich zu ihrer theoretischen Bedeutung auch gewisse praktische Auswirkungen haben.

Georgiens Interesse an der Charta wird vollständig von dem Interesse meines Landes an der OSZE bestimmt. Georgien gehört keinem Militärbündnis an. Vor einigen Monaten ist Georgien aus dem Vertrag über die kollektive Sicherheit der GUS ausgetreten, weil dieser Vertrag dem Hauptziel unserer Mitgliedschaft in diesem Vertrag nicht entsprach: der Wiederherstellung der territorialen Integrität und Unverletzbarkeit international anerkannter Grenzen.

Die Sicherheit Georgiens ist immer noch äußerst fragil und verletzlich. Unter diesen Umständen und für die nähere Zukunft ist die OSZE diejenige Organisation, von der wir glauben, daß sie - eher als irgendeine andere internationale Organisation - unsere Sicherheit am besten gewährleisten kann. Denn sie ist in der Realität die einzige Organisation, die universell ist, sowohl was ihre Zusammensetzung als auch ihr umfassendes Themenspektrum betrifft (die OSZE befaßt sich z.B. mit Konfliktmanagement, Abrüstungsfragen sowie sozialen und wirtschaftlichen Problemen).

Man wird keine andere Organisation finden, die in der näheren Zukunft stärker mit der Lösung unserer Probleme befaßt sein könnte als die OSZE. Aber hier sollten wir ehrlich sein und zugeben, daß die OSZE heute bedauerlicherweise sehr schwach und nicht in der Lage ist, sich der drängendsten Fragen anzunehmen. Dies trifft insbesondere auf ihre operativen Fähigkeiten zu: So ist es ihr bisher nicht gelungen, eigene Peacekeeping-Funktionen zu entwickeln. Sie reagiert nicht angemessen auf Fälle von Nichteinhaltung von OSZE-Normen und -Prinzipien durch verschiedene Teilnehmerstaaten oder durch selbsternannte Regime. Sie hat es versäumt, eine klar definierte und widerspruchsfreie Wechselbeziehung zwischen zwei zwiespältigen und sich gegenseitig ausschließenden Prinzipien zu erarbeiten: der territorialen Integrität und dem Recht auf Selbstbestimmung.

Georgien ist gemeinsam mit anderen Staaten - und hier in erster Linie mit den GUAM-Ländern - entschieden daran interessiert, die OSZE zu stärken, da sich die OSZE festen Sicherheitsgarantien verpflichtet hat und diese für ihre Teilnehmerstaaten auch schaffen sowie eine wirklich gleichberechtigte Kooperation zwischen ihnen erreichen sollte.

Auch andere Organisationen nehmen bekanntlich für sich in Anspruch, an der europäischen Sicherheit beteiligt zu sein, oder sind es auch. Darunter sind Organisationen, die diesen Status aufgrund ihres Ansehens nicht verdienen. Unserer Auffassung nach sollte dieses Privileg im gesamten europäischen Raum nur der OSZE zustehen, obwohl wir auch einsehen, daß das europäische Sicherheitssystem auf Zusammenarbeit und gegenseitiger

Verstärkung internationaler Organisationen unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Funktionen und Ressourcen beruhen sollte.

Die Aufteilung des geographischen OSZE-Raumes in Verantwortungs- oder Einflußsphären bestimmter Organisationen (oder gar Staaten) können wir nicht akzeptieren. Ebenso wenig verstehen wir die Arbeitsteilung zwischen VN und OSZE, die oftmals der Hauptgrund für Nachlässigkeit, Ineffektivität und Tatenlosigkeit ist, weil eine Organisation darauf wartet, daß die andere etwas unternimmt. Diese ungerechtfertigte Vorsicht, nur ja nicht in die jeweiligen Kompetenzen einzugreifen, die in Georgien vorherrscht, können wir nicht begreifen. Inzwischen vergehen Jahre, und die Separatisten, die von diesen langanhaltenden Mißverständnissen profitieren, legalisieren ihren "Sieg" und stärken die Ergebnisse der "ethnischen Säuberungen". Hunderttausende georgischer Flüchtlinge leben immer noch unter freiem Himmel oder bestenfalls in Flüchtlingslagern.

Wir meinen, daß die von den EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagene Plattform für kooperative Sicherheit das Obengenannte beherzigen und ein festes System der Zusammenarbeit zur Lösung dieser Probleme schaffen sollte.

Hier berühren wir nun ein weiteres wichtiges Problem der Charta: Konfliktmanagement und Peacekeeping-Operationen.

Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta ist die OSZE die primäre Organisation für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in ihrer Region, und ihre Fähigkeiten zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, zum Krisenmanagement und zur Konfliktnachsorge sollten auf jeden Fall gestärkt werden. Wir betrachten es als notwendig, daß Friedensdurchsetzung zum integralen Bestandteil von Peacekeeping-Operationen wird.

Wir sind der Meinung, daß die Durchführung von Peacekeeping-Operationen unter OSZE-Führung in vielen Regionen der OSZE am ehesten akzeptiert und begrüßt würde. Möglicherweise ist die Zeit gekommen, das Peacekeeping-Potential der OSZE unter anderem durch die Stärkung ihrer Institutionen und Mechanismen ernsthaft zu erhöhen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die OSZE bereits gefaßte Beschlüsse ausbauen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Arbeit an der Charta sollte die Erarbeitung von Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung von Prinzipien und zur Umsetzung von Beschlüssen und Verpflichtungen der OSZE sein, insbesondere im Hinblick auf Konfliktverhütung und -beilegung im OSZE-Gebiet. Die OSZE sieht sich immer noch ungelösten Aufgaben in bezug auf die Verletzung der Souveränität und territorialen Integrität ihrer Teilnehmerstaaten gegenüber.

Diese Verstöße werden häufig nicht nur von Teilnehmerstaaten, sondern auch von selbsternannten Regimen begangen, und es ist ebenfalls ein offenes Geheimnis, daß diese Regime vielfältige Unterstützung von den Regierungen und nichtstaatlichen Stellen von Teilnehmerstaaten erhalten. Dieser Aspekt wird also weder vernünftig bearbeitet noch angemessen in

den bestehenden Dokumenten der OSZE reflektiert. Das sollte in Ordnung gebracht werden. In diesem Zusammenhang erscheinen alle Diskussionen über "Konsens" und "Konsens-minus-eins" absolut überraschend. Konsens ist wirklich eine goldene Regel, wir sind jedoch mehr als einmal Zeuge von absichtlichem Mißbrauch und Ausnutzung dieser Regel geworden. Es ist nicht schwer, sich vorzustellen, daß ein Staat, der die OSZE-Verpflichtungen nicht einhält, die Konsensregel dazu nutzen wird, seine Zustimmung zu Beschlüssen, die gegen ihn gefaßt werden sollen, zu verweigern.

Wir sehen uns einem definitiven Widerspruch gegenüber, wenn eine der Konfliktparteien, z.B. Georgien, sich an die internationalen Normen und Verpflichtungen hält, während die Handlungen der anderen Seite, des abchasischen Rebellenregimes, das das humanitäre Völkerrecht ernstlich verletzt, indem es "ethnische Säuberungen" und Terror gegenüber der georgischen Bevölkerung übt, keine angemessene Reaktion der internationalen Organisationen nach sich ziehen. Das Phänomen, derartiges "ungestraft" tun zu können, ist in Abchasien weit verbreitet und stellt eine ernsthafte Gefahr nicht nur für Georgien, sondern für die gesamte Region dar.

Was sollen wir davon halten, wenn die abchasischen Separatisten in der Sicherheitszone unter den Augen der "Peacekeeper" Zäune flicken und Grenzanlagen nach sowjetischem Vorbild errichten, was auf der einen Seite den Versuch darstellt, die ethnische Grenze zwischen Georgien und Abchasien festzusetzen, und auf der anderen Seite den Prozeß der Repatriierung der Flüchtlinge und eine politische Beilegung des Konflikts insgesamt ernstlich behindert?

In dieser Situation wäre das weitestgehende Engagement der internationalen Gemeinschaft der einzige Ausweg. An dieser Stelle müssen wir noch einmal auf das Problem der Umsetzung bereits bestehender Beschlüsse und Bewertungen hinweisen. Wir denken hier an zahlreiche Resolutionen des VN-Sicherheitsrates, die Beschlüsse des Budapester Gipfeltreffens und des Ministerrates von Oslo, die Gipfelerklärung von Lissabon, die Empfehlungen des Amtierenden Vorsitzenden, die im Kopenhagener Dokument ihren Niederschlag fanden, sowie an die Beschlüsse der Gipfeltreffen der GUS. Dieses Problem führt uns zu den jüngsten tragischen Ereignissen im Distrikt Gali, als die Abchasen "ethnische Säuberungen" gegen die georgische Bevölkerung verübten.

Die "freie" Auslegung der beiden - bereits erwähnten - sich gegenseitig ausschließenden Hauptprinzipien des Völkerrechts, nämlich der territorialen Integrität und des Selbstbestimmungsrechts, die allen Konflikten zugrunde liegt, ist immer noch ungeklärt. Bis zu heutigen Tag ist es der Staatengemeinschaft nicht gelungen, eine angemessene Formulierung zu finden, die einerseits die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Staaten gegenüber nationalen Minderheiten festlegt und andererseits die Verpflichtungen

und Verantwortlichkeiten von nationalen Minderheiten gegenüber Staaten und zentralen Behörden regelt, so daß die territoriale Integrität erhalten bleibt und die international anerkannten Grenzen des Staates nicht verletzt werden. Wir sind davon überzeugt, daß es unmöglich ist, ein wirkliches Sicherheitsumfeld innerhalb und außerhalb der OSZE-Region zu schaffen, wenn dieses Problem nicht gelöst wird.

In der menschlichen Dimension der Charta liegt unsere Priorität bei der Ausarbeitung bestimmter Mechanismen zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen und Vertriebenen. Dazu wurde im Lissabonner Dokument folgendes vereinbart: "Unsere Staaten werden Flüchtlingen und Binnenvertriebenen die Rückkehr in Sicherheit und Würde entsprechend internationalen Standards ermöglichen. Ihre Wiedereingliederung in ihren Heimatorten muß ohne Diskriminierung betrieben werden."³

Es muß also noch einige Menge an der Ausarbeitung der Bestimmungen der Charta getan werden. Nur der gemeinsame Wille und die vereinten Bemühungen aller Teilnehmerstaaten werden uns in die Lage versetzen, ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsumfeld in Europa zu schaffen - frei von Trennlinien und Konflikten, ob nun virulent oder "eingefroren".

Beilegung von Konflikten

Unser Hauptinteresse an der OSZE wird durch die beiden sogenannten "eingefrorenen" Konflikte und das erwünschte größtmögliche Engagement der OSZE bei der Konfliktlösung bestimmt.

Zunächst zur Region Zchinwali/Südossetien: Hier gibt es eine eindeutig positive Entwicklung bei der Konfliktlösung, obwohl noch viel getan werden muß, um einen wirklichen Durchbruch zu erreichen. Es besteht weiterhin die dringende Notwendigkeit, konkrete Schritte zu unternehmen, insbesondere in bezug auf die Festlegung des politischen Status dieser Region.

Im November 1998 hat die georgische Seite den Entwurf eines "Interimsdokuments" über eine politische Lösung vorgelegt, der - zusammen mit seiner ossetischen Version - im Rahmen der regulären Treffen diskutiert werden wird. Wir hoffen sehr, daß sich die Positionen demnächst annähern werden. Das erste Treffen des georgischen Staatsministers Wascha Lordkipanidse mit der ossetischen Führung im Januar 1999 hat zu einigen vielversprechenden Beschlüssen geführt: Beide Seiten beabsichtigen, die Arbeit am "Interimsdokument" energisch voranzutreiben, die Gemeinsame Kontrollkommission (*Joint Control Commission/JCC*) wiederzubeleben, den

3 Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier: S. 456.

wirtschaftlichen Wiederaufbau nach dem Konflikt u.a. über das neue georgisch-russische Abkommen zu verstärken.

Das Problem der Rückkehr der Flüchtlinge ist weiterhin akut. Georgien hat wiederholt darauf hingewiesen, daß zwar der Prozeß der spontanen Rückkehr der georgischen Bevölkerung in die Dörfer der Region Zchinwali einigermaßen reibungslos verläuft, man dies für die organisierte Rückführung von Flüchtlingen nach Zchinwali und in andere Städte der Region aber nicht behaupten kann. Es sollte auch erwähnt werden, daß der letzte Besuch von Vertretern des Migrationsamtes der Republik Nordossetien in der georgischen Region Lagodechi ergeben hat, daß 25 Prozent der registrierten Flüchtlinge aus dieser Region bereits an ihren ständigen Aufenthaltsort zurückgekehrt sind. In Kürze werden solche gemeinsamen Besuche auch in anderen Regionen Georgiens durchgeführt werden.

Die Arbeit der Gemeinsamen Kontrollkommission, die anderthalb Jahre blockiert war, woran allerdings nicht Georgien die Schuld trägt, wurde wieder aufgenommen. Entsprechend haben auch die politischen Verhandlungen begonnen. Es haben bereits zwei Treffen der Expertengruppe stattgefunden. Auch im sozio-ökonomischen Bereich macht die bilaterale Kooperation Fortschritte. Bei einem kürzlichen Treffen der JCC wurde eine besondere Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit der Rückgabe der Wohnungen und des Eigentums von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen - sowohl georgischer als auch ossetischer Nationalität - befaßt.

Wir sind der EU für die Bereitstellung von 3,5 Millionen ECU zum wirtschaftlichen Wiederaufbau der Region dankbar. Die OSZE insgesamt und insbesondere ihre Mission haben erheblich zu dieser positiven Entwicklung beigetragen. Bedauerlicherweise sind die Finanzspritzen bisher aber dürftig. Es muß betont werden, daß größere Aufmerksamkeit, ein aktiveres Engagement und mehr praktische Hilfe seitens der Geberorganisationen dringend benötigt werden. Die Ursache ihrer Zurückhaltung in den vergangenen Jahren war das Fehlen bzw. die Schwäche des politischen Prozesses, aber jetzt gibt es realistische Aussichten und Möglichkeiten, den georgisch-ossetischen Konflikt vollständig zu lösen, wenn dies finanziell stärker unterstützt wird. Wir fordern alle interessierten Organisationen und Staaten dringend auf, ihren Beitrag dazu zu leisten.

Was den Abchasien-Konflikt angeht, so ist die völlige Stagnation des Friedensprozesses offensichtlich. Ironischerweise sprechen wir bereits seit sechs Jahren über dieselben unlösbaren Probleme. Wir haben es nicht geschafft, das gemeinsame Büro von VN und OSZE in Suchumi zu stärken; OSZE und VN bekommen die vier Beamten nicht, die dort dauerhaft arbeiten sollen. OSZE und VN haben es nicht fertiggebracht, ein OSZE-Büro in Gali zu eröffnen, obwohl wir mehrfach Zeuge wurden, daß die OSZE versucht, eine

OSZE-Präsenz zu eröffnen, wo niemand sie haben will; wir können sie nicht dort schließen, wo sie nicht mehr gebraucht wird, und sie nicht da eröffnen, wo sie offensichtlich vonnöten ist. Es ist uns nicht gelungen, den Zuschnitt der Peacekeeping-Operation zu verändern, wird doch Peacekeeping häufig als das Recht ausgelegt, eher dieses oder jenes Stück Land zu be- als den Frieden zu erhalten. Ebenso wenig ist es uns gelungen, die unkontrollierten schweren Waffen in Abchasien unter internationale Kontrolle zu stellen. Die Einrichtung einer internationalen Beobachtung für die Rückkehr der Flüchtlinge scheint ebenso unmöglich zu sein. Und so weiter und so fort...

Unserer Ansicht nach liegt das Problem in der grundsätzlichen Herangehensweise. Leider müssen wir hier erneut wiederholen, daß wir eine eindeutig unterschiedliche Behandlung der und Reaktion auf die verschiedenen Konflikte beobachten. Wir wissen zwar, daß ein zu stark vereinfachender Vergleich mit dem Kosovo nicht korrekt ist, gleichwohl sehen wir viele offensichtliche Parallelen. Das Kosovo-Szenario erinnert sehr an das abchasische, wenn auch mit anderen Akteuren und anderen Rollen.

Wir haben beinahe die gleich Anzahl an Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, die bereits ihren sechsten Winter unter freiem Himmel verbracht haben. Wir hatten jedoch kein Albanien, Mazedonien oder Montenegro: Die gesamte Last dieser Katastrophe ruht auf den Schultern Georgiens. Auch bei uns gab und gibt es ethnische Säuberungen, und wir können nicht begreifen, warum die ethnischen Säuberungen bei uns, anders als im Kosovo, ignoriert oder hingenommen werden können. Es ist auch offensichtlich, daß die Reaktion der internationalen Gemeinschaft in den verschiedenen Fällen jeweils unterschiedlich ausfällt. So müssen wir zu unserem Bedauern feststellen, daß es ein Prinzip des "geographischen Determinismus" in den Einstellungen zu den verschiedenen Konflikten gibt. Anscheinend gibt es einerseits zentrale, privilegierte Konflikte, die größere Beachtung verdienen, und andererseits vergessene, eingefrorene, marginalisierte und - nach jüngsten Einschätzungen - periphere Konflikte in Europa. Wir könnten diesen Ansatz schon dann kaum akzeptieren, wenn er lediglich geographisch bedingt wäre; bringt er aber auch eine politische Wertung zum Ausdruck, dann ist er absolut inakzeptabel.

In Gesprächen bekommen wir "ganz im Vertrauen" häufig zu hören, daß das Widerstreben der internationalen Organisationen, sich in unserem Teil der Welt aktiver zu engagieren, in der Tatsache begründet liege, daß der Westen mit dem Balkan ausgelastet sei. Noch einmal: Wir verstehen natürlich die Bedeutung des Kosovo vollkommen; sie kann aber doch nicht als Rechtfertigung dafür herhalten, Abchasien zu vergessen. Wenn die Konflikte auf dem Balkan oder anderswo Jahrzehnte oder "ewig" andauern - was Gott verhüten möge -, könnten wir nicht einmal hoffen, zu einer Lösung

unserer Konflikte zu kommen. Diese Philosophie der "selektiven" Klassifizierung von Konflikten können wir daher nicht akzeptieren.

Wir erkennen natürlich an, daß die internationalen Organisationen tatsächlich gewisse politische und finanzielle Beiträge leisten. Gleichzeitig müssen wir aber feststellen, daß sie, nachdem sie die Fakten zur Kenntnis genommen haben, lediglich Empfehlungen abgeben und immer nur beide Seiten auffordern, Kompromisse einzugehen, einen Dialog aufzunehmen und die Kontakte auszubauen. Wir haben allerdings ernsthafte Zweifel an der Wirksamkeit dieser Appelle: Erstens sind solche Empfehlungen, vom rechtlichen Standpunkt her gesehen, nicht an ein Völkerrechtssubjekt gerichtet, sondern an eine illegitime Führung, die durch militärische Gewalt in einer der autonomen Regionen Georgiens an die Macht gekommen ist. Die abchasischen Separatisten, die von bestimmten ausländischen Kräften unterstützt werden, sehen keine Notwendigkeit, diesen Empfehlungen zu folgen. Zweitens hat ein langwieriger und komplizierter Verhandlungsprozeß das völlige Fehlen des Willens auf abchasischer Seite deutlich gemacht, entsprechende Beschlüsse der internationalen Organisationen und die ihrerseits eingegangenen Verpflichtungen bezüglich der Rückkehr von gewaltsam Vertriebenen umzusetzen.

Die abchasischen Separatisten erklären sogar, daß sie nur dann Vertriebene aufnehmen, wenn diese Bürger der sogenannten Republik Abchasien werden und ihre ethnische Herkunft aufgeben. Kürzlich haben sie angekündigt, daß Abchasien bereit wäre, in der Region Gali Menschen aufzunehmen, die von demselben Regime im Mai 1998 von dort vertrieben worden waren. Was kann die georgische Regierung unter diesen Umständen tun? Wie und wo kann Georgien Kompromisse schließen?

Wir glauben immer noch, daß die internationalen Organisationen, darunter auch die OSZE, über viele Mittel verfügen, die zur Lösung eines festgefahrenen Konflikts genutzt werden können. Der Schlüssel könnte die Implementierung der bereits gefaßten Beschlüsse sein. Wenn das nicht geschieht, werden die VN und die OSZE weiter geschwächt und unfähig, brennende Fragen zu behandeln.

In diesem Zusammenhang erinnern wir häufig an den Beschluß des Budapester Gipfeltreffens der KSZE, an die OSZE-Gipfelerklärung von Lissabon, die Zusammenfassung des Vorsitzenden beim Treffen des Rates der Außenminister in Kopenhagen und den Beschluß des Ministerratstreffens von Oslo.

In Budapest gaben die Staats- und Regierungschefs z.B. "ihrer tiefen Besorgnis über 'ethnische Säuberungen', die massive Vertreibung der

Bevölkerung, vorwiegend von Georgiern, aus deren Wohngebieten und den Tod zahlloser unschuldiger Zivilisten"⁴ Ausdruck.

In Lissabon verurteilten die Staats- und Regierungschefs "die 'ethnischen Säuberungen', die in Abchasien die massive Vernichtung und die gewaltsame Vertreibung der vorwiegend georgischen Bevölkerung bewirkt haben," und stellten fest: "Destruktive Handlungen von Separatisten wie etwa die Behinderung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen (...) machen die konstruktiven Bemühungen zur Förderung einer politischen Lösung (...) zunichte."⁵

In Kopenhagen betonten die Minister, "daß die friedliche Regelung der Konflikte in Georgien zusätzliche Transparenzmaßnahmen hinsichtlich militärischer Waffen und Ausrüstungen im Konfliktgebiet verlangt".⁶

In Oslo ist es uns gelungen, einen wirklich handlungsorientierten Beschluß zu fassen, der besagt, daß die Minister der OSZE "an die Vereinten Nationen und die Gruppe der Freunde des Generalsekretärs der Vereinten Nationen als Initiatoren des Genfer Prozesses sowie an die Russische Föderation als Vermittler" appellieren, "ihre Bemühungen um die Umsetzung der bereits gefaßten Beschlüsse und eingegangenen Verpflichtungen zu intensivieren".⁷ Die Minister brachten auch ihre Bereitschaft zum Ausdruck, "beim Aufbau einer gemeinsamen Lokalverwaltung im Distrikt Gali unter Beteiligung der Flüchtlinge"⁸ zu helfen. Darüber hinaus ersuchen sie "den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und innerhalb der OSZE entsprechende Konsultationen zu führen, um die Zweckmäßigkeit eines OSZE-Büros im Distrikt Gali zu erkunden".⁹

Der Gedanke, die internationale Gemeinschaft und die OSZE im besonderen sollten all unsere Probleme lösen, liegt uns fern, aber es ist nur natürlich, von der OSZE ein aktiveres, effektiveres Engagement und entschiedene Schritte zur Umsetzung ihrer Normen und Prinzipien sowie ihrer bereits gefaßten Beschlüsse, und zwar mit der gleichen Intensität, die die Organisation in anderen Fällen, insbesondere auf dem Balkan, an den Tag legt, zu erhoffen und zu erwarten.

Einer der Hauptgründe für mangelnde Fortschritte bei der Konfliktbeilegung ist also die fehlende Durchführung bereits gefaßter Beschlüsse der interna-

4 Budapest Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 439-485, hier: S. 452.

5 Lissabonner Dokument 1996, a.a.O. (Anm. 3), S. 459.

6 Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 465-481, hier: S. 470.

7 Siebentes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 2. und 3. Dezember 1998 in Oslo, im vorliegenden Band, S. 511-616, hier: S. 517.

8 Ebenda, S. 518.

9 Ebenda.

tionalen Organisationen. Wir glauben, daß auch die OSZE und ihre Mission ihre Bemühungen in diese Richtung verstärken sollten. Die Eröffnung eines OSZE-Regionalbüros im Distrikt Gali wäre der erste Schritt zur Implementierung der Osloer Ministerratsbeschlüsse über Georgien.

Wir sind auch davon überzeugt, daß der bevorstehende Besuch des Amtierenden Vorsitzenden in Georgien angesichts des OSZE-Gipfeltreffens in Istanbul zur Lösung eben dieses Problems beitragen wird. Wir haben Verständnis dafür, daß die Bedingungen und die Gesamtsituation im OSZE-Gebiet dagegen sprechen, sich auf die Konflikte in meinem Land und der gesamten Region zu konzentrieren, nichtsdestoweniger hoffen wir jedoch, daß der OSZE-Vorsitz in Zusammenarbeit mit der Mission in Georgien es nicht zulassen wird, daß unsere Probleme vergessen werden.