

Silvia Stöber

## Das Scheitern der OSZE-Mission in Georgien – Was bleibt?\*

### Einführung

Am 30. Juni 2009 beendeten die letzten Mitarbeiter der OSZE-Mission in Georgien offiziell ihre Arbeit.<sup>1</sup> Es war das Ende einer 17 Jahre währenden Mission, die ihre tiefste Zäsur mit dem Fünf-Tage-Krieg im August 2008 erlebte. Ausgangspunkt dieser militärischen Auseinandersetzung war das georgisch-südossetische Konfliktgebiet. Seit 1992 war es die Aufgabe der OSZE-Mission, den Konflikt zwischen Georgien und dem sezessionistischen Südossetien zu beobachten und Bemühungen um eine friedliche Lösung zu unterstützen. Doch in all den Jahren gelang es nicht, eine tragfähige, von allen Seiten akzeptierte Vereinbarung zur Konfliktlösung zwischen Südossetien und Georgien, aber auch zwischen Georgien und Russland zu finden. Die Mission konnte nicht verhindern, dass sich die Situation im Konfliktgebiet nach einer Phase relativer Stabilität ab 2004 bis hin zum Krieg zuspitzte.

Die Gründe hierfür liegen einerseits in der Komplexität des Konflikts selbst. Andererseits fehlte es jedoch der Mission und auch der OSZE als Organisation an wirksamen Instrumenten. Die Teilnehmerstaaten hätten daher nicht nur auf die Konfliktparteien Druck ausüben müssen, sondern auch auf Russland, das im Südkaukasus als federführender Vermittler, aber auch als Partei mit eigenen Interessen auftrat. Südossetien wurde mehr noch als das andere von Georgien abtrünnige Gebiet, Abchasien, vor allem als lokales Konfliktgebiet gesehen. Dennoch wirkten sich internationale politische Entscheidungen wie die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo und der NATO-Gipfel 2008 in Bukarest auch auf den Südkaukasus aus. Dass dies in der internationalen Öffentlichkeit wahrgenommen wurde, war auch den Berichten der OSZE-Beobachter zu verdanken. In der Folge wurde eine Vielzahl diplomatischer Initiativen gestartet, die jedoch gegen Ende Juli 2008 aus

---

\* Die vorliegende Arbeit wurde unter anderem durch einen einwöchigen Rechercheaufenthalt im Prager OSZE-Archiv im März 2010 ermöglicht. Die dort eingesehenen nichtöffentlichen Dokumente sind im Folgenden mit dem Vermerk „restr.“ (für *restricted*) gekennzeichnet. Des Weiteren flossen Informationen aus Interviews mit ehemaligen Mitarbeitern der OSZE-Mission in die Arbeit ein, die zwischen Herbst 2008 und Sommer 2010 in Tiflis und Wien geführt wurden.

1 Das Mandat der OSZE-Mission in Georgien lief am 31. Dezember 2008 aus. 20 Militärbeobachter der Mission setzten ihre Beobachtertätigkeit in den an Südossetien angrenzenden Gebieten bis zum 30. Juni 2009 unter einem eigenen Mandat fort (PC.DEC/861 vom 19. August 2008, verlängert bis 30. Juni 2009 mit PC.DEC/883 vom 12. Februar 2009). Weitere OSZE-Mitarbeiter waren bis zu diesem Zeitpunkt mit der Schließung der Mission befasst.

verschiedenen Gründen ausgesetzt wurden, während sich die Situation in Südossetien bis zum offenen Ausbruch des Krieges zuspitzte.

Für die OSZE-Mission in Georgien war der fünftägige Krieg ein schwerer Rückschlag. Nach der Evakuierung der Militärbeobachter aus ihrem Büro in der südossetischen Hauptstadt Zchinwali am 8. August 2008 wurde ihnen die Rückkehr nach Südossetien verweigert. Die jahrelangen Bemühungen der OSZE, das Vertrauen zwischen Osseten und Georgiern zu stärken, gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen Wirtschaft und Infrastruktur aufzubauen sowie die Zivilgesellschaft zu entwickeln, wurden zunichtegemacht. Letztlich war die Mission durch die jahrelangen erfolglosen Vermittlungsversuche geschwächt. Das Auftreten des finnischen Amtierenden Vorsitzenden und der Missionsleitung trugen nicht zu größerer Anerkennung bei. Harsche Kritik an der Art der Bereitstellung von Informationen kam insbesondere aus Russland. Schließlich schuf Russland mit der Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens einen neuen Status quo, den es mit der Forderung nach zwei getrennten Missionen auch innerhalb der OSZE durchzusetzen versuchte. Da auf dieser Grundlage kein Kompromiss mit den anderen Teilnehmerstaaten möglich war, lief das Mandat der OSZE-Mission in Georgien am 31. Dezember 2008 aus.

### *Bedingungen vor Ort*

Im Zentrum und am Anfang der OSZE-Mission in Georgien stand die Unterstützung einer politischen Regelung des georgisch-südossetischen Konflikts. Südossetien, etwas größer als Mallorca, liegt am Südhang des Großen Kaukasus. Dessen Kamm trennt das Gebiet von Nordossetien auf der russischen Seite des Gebirges. Im Zuge der russischen bzw. sowjetischen Kaukasuspolitik sowie infolge georgischer Unabhängigkeitsbestrebungen wurde das ossetische Volk administrativ zwischen Nord- und Südkaukasus aufgeteilt. Der Konflikt zwischen Osseten und Georgiern hat historische Wurzeln.<sup>2</sup> Gleichzeitig hatten Südosseten und Georgier untereinander jedoch auch freundschaftliche und wirtschaftliche Kontakte und es gab zahlreiche Mischehen.<sup>3</sup> Viele Osseten siedelten außerhalb Südossetiens, in der Umgebung der Hauptstadt Zchinwali und im östlich gelegenen Achalgori-Tal gab es wiederum ge-

---

2 Vgl. Marietta König, Der ungelöste Streit um Südossetien, in: Marie-Carin von Gumpenberg/Udo Steinbach (Hrsg.), Der Kaukasus, München 2010, S. 125; vgl. ebenso David Berdzenschwili, Georgiens größtes innenpolitisches Problem, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Diaspora, Öl und Rosen. Zur innenpolitischen Entwicklung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien, Berlin 2004, S. 45. Bereits während der ersten Periode der Unabhängigkeit Georgiens (1918-1921) hatte ein Krieg um Südossetien mehrere Tausend Menschenleben gefordert.

3 Quelle: Interviews der Autorin mit Bewohnern der nahe Südossetien gelegenen Dörfer Perewi, Nikosi, Khurwaleti und Ergneti zwischen 2008 und 2010. Vgl. auch Thomas de Waal: The Caucasus. An Introduction, Oxford 2010, S. 224.

orgische Dörfer. Die gebirgige Lage macht eine klare Grenzziehung zudem schwierig.

Als sich Südossetien im Zuge des Zerfalls der Sowjetunion von Georgien lossagte, brach Krieg aus. Dieser wurde unter Vermittlung Russlands am 24. Juni 1992 in Sotschi mit einem Waffenstillstandsabkommen beendet. Georgien und Russland einigten sich darauf, dass der Waffenstillstand von einer Gemeinsamen Kontrollkommission (*Joint Control Commission, JCC*) überwacht werden sollte. Der Kommission gehörten ursprünglich die Konfliktparteien Südossetien und Georgien sowie als Vermittler Russland und Nordossetien an. Eine gemeinsame Friedentruppe (*Joint Peacekeeping Forces, JPKF*) mit gleich großen Anteilen an russischen, ossetischen und georgischen Soldaten sollte für Stabilität in der Konfliktzone sorgen.

### *Aufgaben der OSZE*

Vor diesem Hintergrund bat Georgien im Sommer 1992 die OSZE<sup>4</sup> um die Entsendung von Beobachtern. Die Mission startete schließlich am 3. Dezember 1992 mit acht Mitarbeitern. Entsprechend dem Beschluss des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) vom 6. November 1992 erhielt sie den Auftrag, Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien zu unterstützen, die eine friedliche politische Regelung zum Ziel hatten. 1994 erweiterte und präzierte der Ständige Ausschuss (der heutige Ständiger Rat) das Mandat der Mission. Demnach sollte sich die Mission aktiv an der Arbeit der JCC beteiligen, die Tätigkeit der JPKF überwachen, sich über die militärische Lage informieren und Verstöße gegen die Waffenruhe untersuchen. Auch um eine Lösung der Statusfrage Südossetiens sollte sich die OSZE bemühen.

Daneben erhielt die Mission den Auftrag, die Regelung des Konflikts um die andere von Georgien abtrünnige Region, Abchasien, zu unterstützen, für den hauptsächlich die Beobachtermission der Vereinten Nationen (*United Nations Observer Mission in Georgia, UNOMIG*) zuständig war. Daneben sollte die OSZE-Mission dem Staat Georgien beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats helfen, die Gewährleistung der Menschenrechte fördern und ihre Arbeit mit anderen internationalen Organisationen wie den VN, der EU und dem Europarat koordinieren.

In den Jahren danach wurde die Mission kontinuierlich ausgebaut. Infolge des Tschetschenienkrieges auf der nördlichen Seite des Kaukasus erhielt sie 1999 die Aufgabe, an der georgisch-russischen Grenze Patrouillen durchzuführen. Nach dem Auslaufen dieses Mandats 2004 wurde im folgenden Jahr mit der Durchführung von Programmen zu Ausbildung der Grenztruppen und der Grenzpolizei begonnen, die bis 2007 abgeschlossen wurden. 2008 erreichte die Mission mit 183 Mitarbeitern, von denen 137 lokale Mitarbeiter

---

4 Genau genommen wandte Georgien sich an die mit Wirkung vom 1. Januar 1995 in OSZE umbenannte KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa).

waren, ihre größte Ausdehnung. Das bereinigte Budget für 2007 betrug 9.217.200 Euro.<sup>5</sup>

### *Ausgangsbedingungen für die Mission*

Voraussetzung für die Entsendung der Mission war die Anwendung des auch von Russland grundsätzlich unterstützten Prinzips der territorialen Integrität auf Georgien. Zwar erkannte die südossetische Führung diese Bedingung ebenfalls an, als sie der Einrichtung der Mission in einem Schriftwechsel vom 1. März 1993 zustimmte.<sup>6</sup> Sie stellte jedoch von Beginn an die Forderung nach Unabhängigkeit von Georgien und Anschluss an Nordossetien, was letztlich eine Angliederung an die Russische Föderation bedeutet hätte. Für die Mission bestand daher einerseits eine grundlegende Schwierigkeit darin, die südossetische Seite von der Neutralität ihrer Tätigkeit überzeugen zu müssen. Andererseits musste sie den Forderungen Südossetiens Beachtung schenken, ohne jedoch von der Prämisse der territorialen Integrität Georgiens abzuweichen.

Als zweiter Nachteil für die OSZE-Mission stellte sich ihre Position im Verhältnis zur JCC dar, zu der sie erst nach deren Gründung hinzugestoßen war. Die Mission initiierte zwar mehrere Treffen in diesem Format, doch arbeitete die Kommission mehr oder weniger stark unter russischer Regie. So vereinbarten Russland, Nordossetien, Südossetien und Georgien am 31. Oktober 1994 in Moskau auf russisches Betreiben, die Aufgaben der JCC auf sämtliche Aspekte der Konfliktregelung auszuweiten. Für die OSZE-Mission sah das Außenministerium in Moskau zunächst nur die Rolle eines Kooperationspartners vor. Erst auf Beharren Georgiens, aber auch Südossetiens, wurde festgelegt, dass die OSZE-Mission aktiv in der Kommission mitarbeiten sollte.<sup>7</sup>

### *Vermittlungsversuche*

Unabhängig von der JCC startete die OSZE-Mission eigene Vermittlungsinitiativen. So gelang es ihr im Mai 1994 Vertreter Georgiens und Südossetiens an den Verhandlungstisch zu holen. Im September 1994 legte die Mission

---

5 Vgl. zu den grundlegenden Beschlüssen, den Aufgaben und der Tätigkeit der Mission sowie zu ihrer Dauer und Zusammensetzung OSCE, The Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/183/10, 29. Oktober 2010, S. 82-87. Zum Budget siehe OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 844, Berichtigung des OSZE-Gesamthaushaltsplans 2007 zu Jahresende, PC.DEC/844, 13. März 2008, unter: <http://www.osce.org/de/pc/31137>.

6 Vgl. OSCE, Survey of OSCE Field Operations, a.a.O. (Anm. 5), S. 84.

7 Vgl. Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission für Georgien und der Status Südossetiens, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 37-45, hier: S. 41.

einen Entwurf zum künftigen Status Südossetiens vor. Darin wurde vorgeschlagen, Südossetien einen autonomen Status innerhalb einer georgischen Föderation zu gewähren. Diesen Vorschlag lehnte Südossetien ebenso ab wie einen weiteren, 1995 unter maßgeblicher russischer Beteiligung entstandenen Entwurf. Auch auf georgischer Seite war die Skepsis darüber groß, ob föderale Strukturen für Georgien geeignet waren.

Immerhin stabilisierte sich die Lage in der Konfliktzone nach 1992. Es gab keine gewaltsamen interethnischen Auseinandersetzungen mehr. Für wachsendes Vertrauen zwischen den Konfliktparteien sprachen drei Treffen des georgischen Präsidenten Eduard Schewardnadse mit dem südossetischen *De-facto*-Präsidenten Ludwig Tschibirow zwischen 1996 und 1998. Ab 1997 arbeitete eine Gruppe politischer Experten unter Beteiligung von Vertretern der OSZE an dem Entwurf eines Dokuments über eine langfristige Lösung des Konflikts. 1999 einigten sie sich auf vier Grundprinzipien eines „vorläufigen Dokuments“, das im Jahr 2000 im österreichischen Baden von beiden Konfliktparteien unterzeichnet wurde. Anwesend waren auch Vertreter Russlands, Nordossetiens und der OSZE-Mission. Das sogenannte Baden-Dokument markiert den bislang größten Schritt im Bemühen um eine Lösung des Konflikts. Zwar fanden weitere Treffen der Experten statt, Fortschritte wurden jedoch nicht mehr erzielt. Das letzte Treffen 2003 in Den Haag endete zum ersten Mal ohne die Unterzeichnung eines gemeinsamen Abschlussdokuments.

Ein Grund für das sich wieder abkühlende Verhältnis kann im Ergebnis der Präsidentschaftswahlen im November und Dezember des Jahres 2001 in Südossetien gesehen werden. Aus den international nicht anerkannten Wahlen ging Eduard Kokoity, ein Geschäftsmann mit russischem Pass, als Sieger hervor. Gegenüber Georgien schlug er einen feindlich gesinnten Kurs ein und unterließ es, gegen den illegalen Handel vorzugehen. Dies ist insofern von Bedeutung, als die wirtschaftlichen Strukturen in der Konfliktzone einer der Gründe dafür waren, dass in den Jahren relativer Ruhe vom Ende des Krieges bis zum Beginn des neuen Jahrtausends keine substanziellen Fortschritte in Richtung einer politischen Lösung und der Klärung des Status Südossetiens erzielt wurden. Zu groß war der Gewinn aus dem Schmuggel von Waren auf beiden Seiten der Konfliktlinie. Vor allem für die Menschen im wirtschaftlich zerrütteten Südossetien entwickelte sich der illegale Handel mit Benzin und Agrarprodukten zur Existenz sichernden Einnahmequelle. Das zwischen Russland, Südossetien und Georgien entstandene Netzwerk war aufgrund seiner kriminellen Basis für die Sicherheitslage in der Konfliktregion bedenklich.<sup>8</sup>

---

8 Vgl. u.a. 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; 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, hier: S. 260-261.

In dieser Zeit wurde deutlich, dass eine internationale Mission, deren Mittel und Möglichkeiten, Sanktionen zu verhängen oder Anreize anzubieten, beschränkt sind, kaum Fortschritte erzielen kann, wenn die Konfliktparteien nicht kooperationsbereit sind. Sie wird vor allem dann wenig erreichen, wenn eine der Konfliktparteien wie in diesem Fall Südossetien von einer Beibehaltung des Status quo insofern profitiert, als sie einer *De-facto*-Loslösung über die Jahre immer näher kommt. So blockierte die südossetische Führung nicht nur die Bemühungen um eine Konfliktlösung. Sie verstand es auch, Differenzen zwischen den verschiedenen, mit der Kaukasuspolitik befassten Akteuren innerhalb der russischen Führung zu nutzen.<sup>9</sup>

### *Russland als Vermittler und Spieler im Südkaukasus*

Russland trat von Anfang an nicht nur als Vermittler auf. Es betrachtet seine Nachbarstaaten nach wie vor als sensible Zone, in der es privilegierte Interessen geltend macht. Russland gab und gibt sich als Schutzmacht der abtrünnigen Gebiete und vertritt offensiv seine Sicherheitsinteressen im Kaukasus. Das wurde beispielsweise während der Tschetschenienkriege deutlich, als die russische Regierung Georgien vorwarf, es gewähre tschetschenischen Rebellen und islamischen Extremisten Unterschlupf. Ihre Forderung nach einer gemeinsamen Militäroperation auf georgischem Gebiet verfolgte sie mit Nachdruck, indem sie beispielsweise im Jahr 2000 im georgisch-russischen Grenzverkehr einen Visumzwang einführte.<sup>10</sup> 2002 bombardierte Russland schließlich das Pankisi-Tal im Nordosten Georgiens.<sup>11</sup> Es wird von Kisten, ethnischen Verwandten der Tschetschenen, bewohnt. Viele Tschetschenen fanden dort während der Kriege Zuflucht. Auf Bitten Georgiens reagierte die OSZE mit der Erweiterung des Mandats der Mission in Georgien: Im Dezember 1999 beschloss der Ständige Rat einen Grenzbeobachtungseinsatz am georgisch-tschetschenischen Abschnitt der Grenze zu Russland, der später auf den inguschetischen und dagestanischen Abschnitt der russischen Grenze ausgedehnt wurde. Nachdem Russland 2004 im Ständigen Rat der OSZE gegen eine Verlängerung des Grenzbeobachtungsmandats gestimmt hatte, führte die Mission Trainingsprogramme für die georgischen Grenztruppen und die Grenzpolizei durch.

Der OSZE-Mission gelang es, durch ihre Lageberichte zahlreiche Vorwürfe der russischen Seite zu entkräften. Jedoch kritisierte der ausgewiesene OSZE-

---

9 Vgl. Eiff, a.a.O. (Anm. 7), S. 38; weitere Quellen: Interviews der Autorin mit Mitarbeitern der OSZE.

10 Vgl. Hans-Georg Heinrich, Konfliktmanagement durch die OSZE in Georgien: Der politische Kontext, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 229-234, hier: S. 231.

11 Vgl. 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, hier: S. 184.

Experte Victor-Yves Ghebali 2004, dass die OSZE im Jahr 2002 passiv gegenüber einer Drohung des damaligen russischen Präsidenten Wladimir Putin geblieben war. Dieser hatte gedroht, das „legitime Recht Russlands auf Selbstverteidigung“ auf georgischem Boden anzuwenden. Nur der entschiedene Widerstand der US-Regierung habe Russland von einem Einmarsch seiner Truppen in Georgien abgehalten, nicht aber die OSZE.<sup>12</sup>

#### *Russische Militärbasen auf georgischem Boden*

Als ähnlich halbherzig kritisierte Ghebali die Politik der OSZE bezüglich der russischen Truppen, die nach dem Zerfall der Sowjetunion auf georgischem Territorium verblieben waren. Russland hatte beim OSZE-Gipfel in Istanbul 1999 einer Reduzierung von Truppen und Ausrüstung zugestimmt. Die Verhandlungen darüber zwischen Georgien und Russland gerieten jedoch ins Stocken. Schließlich rückten die letzten russischen Soldaten im Jahr 2007 aus georgisch kontrolliertem Territorium ab. Die Rolle der OSZE-Mission bestand in diesem Fall darin, den beiden Parteien ein Dialogforum zu bieten, ohne einseitig Position zu beziehen. Als Erfolg wurden Projekte der OSZE-Mission bewertet, in deren Rahmen Relikte des Kalten Krieges wie Raketentreibstoff oder veraltete Waffen in den verlassenen russischen Militärbasen neutralisiert bzw. abgebaut wurden.<sup>13</sup>

Angesichts der Tatsache, dass sich die OSZE seit dem Ende des Kalten Krieges in einem Transformationsprozess befindet und die auf Konsens beruhende Entscheidungsfindung unter 56 Teilnehmerstaaten nicht einfach ist, bewertet Viktor Dolidse<sup>14</sup> die Rolle der OSZE beim Rückzug der russischen Truppen von georgischem Territorium als positiv. Dolidse war von 2005 bis 2008 Botschafter Georgiens bei der OSZE in Wien. Auch den Einsatz von Beobachtern bei Wahlen wertet Dolidse als sehr hilfreich für Georgien.

#### *Zur Rolle der OSZE bei der sogenannten Rosenrevolution*

Eine der für Georgien folgenreichsten Wahlen war die Abstimmung über das georgische Parlament am 2. November 2003. Präsident Eduard Schewardnadse sah sich angesichts der enormen Korruption, jahrelanger politischer Stagnation und sich verschlechternder Lebensbedingungen wachsendem Misstrauen und zunehmender Kritik in der Bevölkerung ausgesetzt. Es wurde weithin erwartet, dass er und seine Mitstreiter mit massivem Betrug versu-

---

12 Vgl. 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, hier: S. 288-289.

13 Vgl. Jacoby, a.a.O. (Anm. 11), S. 185.

14 Quelle: E-Mail-Interview am 16. April 2010.

chen würden, ihre Macht mindestens bis zu den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2005 zu sichern.

So war die Skepsis unter den internationalen Organisationen und Diplomaten in Tiflis groß, dass man die georgische Führung um Schewardnadse würde überzeugen können, von Wahlfälschungen Abstand zu nehmen. Der Interventionsspielraum der OSZE wurde auch in diesem Fall dadurch beschränkt, dass sie sich auf Einladung der georgischen Regierung im Land aufhielt. Dennoch wurde die Möglichkeit gesehen, ein Gegengewicht zu den Machtstrukturen zu schaffen, indem „gewissermaßen subversiv, aber unbedingt unparteiisch“ zivilgesellschaftliche Strukturen gestärkt werden sollten.<sup>15</sup> Diese hatten sich bereits gebildet: Etwa im Frühjahr 2003 wurde die kleine, aber schlagkräftige Jugendbewegung *Kmara* („Genug“) aktiv. Sie stand in Verbindung zu Micheil Saakaschwili Partei „Nationale Bewegung“. Beide wurden nicht, wie von Schewardnadses Regierung behauptet, von russischer Seite, sondern von Organisationen wie dem *Open Society Institute* (OSI) von George Soros, USAID und dem *National Democratic Institute* (NDI) unterstützt.<sup>16</sup>

Am Tag nach der Wahl spielte das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) eine wichtige Rolle bei der Bewertung des Ablaufs.<sup>17</sup> Dessen Urteil fiel deutlich aus: Auch wenn bei einigen Aspekten des Wahlprozesses wichtige Fortschritte zu verzeichnen gewesen seien, so sei doch eine Reihe von OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Standards unterlaufen worden. Durch Ungenauigkeiten in den Wählerlisten sei das allgemeine und gleiche Wahlrecht infrage gestellt worden und das Vertrauen in die staatlichen Behörden gesunken.<sup>18</sup> Nach dem gewaltfreien Umsturz am 22. November 2003 mussten die OSZE und ihre internationalen Partner schnell reagieren. Für den 4. Januar waren vorgezogene Präsidentschaftswahlen und für den 28. März 2004 Neuwahlen zum Parlament angesetzt. Die neu gewählte Regierung unter Saakaschwili setzte zudem auf schnelle Reformschritte.

15 Jacoby, a.a.O. (Anm. 11), S. 188.

16 Vgl. Lincoln A. Mitchell, *Uncertain Democracy. U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution*, Philadelphia 2009; Matthew Collin, *The Time of the Rebels. Youth Resistance Movements and 21st Century Revolutions*, London 2007, S. 61ff.

17 Vgl. Mitchell a.a.O. (Anm. 16), S. 44-45, 147. Mitchell zufolge beauftragte das *Open Society Institute* außerdem die US-Firma *Global Strategy Group* (GSG) mit Wahlbeobachtung und Nachwahlbefragungen (S. 57); USAID finanzierte die unabhängige georgische Organisation *International Society for Fair Elections and Democracy* (ISFED) und die NGO *Georgian Young Lawyers Association* (GYLA), die ebenfalls Wahlbeobachtungen durchführten (S.45). Der Unternehmer Erosi Kizmarischwili finanzierte Wahltagsbefragungen. Obwohl am Wahltag zahlreiche Zwischenfälle registriert wurden und die offiziellen Ergebnisse erheblich von denen unabhängiger Organisationen abwichen, erklärte sich Schewardnadse nicht zu einer Neuauszählung der Stimmen oder anderen Zugeständnissen bereit. Dies ermöglichte es der Opposition, genug Menschen für einen friedlichen Umsturz zu mobilisieren (S. 61).

18 Siehe OSCE ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Council of Europe Parliamentary Assembly/European Parliament, *International Election Observation Mission, Parliamentary Elections, Georgia – 2 November 2003, Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, Tiflis, 3. November 2003, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/13138>.

Bei den Präsidentschaftswahlen registrierte das BDIMR einen „deutlichen“ und bei den Parlamentswahlen einen „lobenswerten“ Fortschritt im Vergleich zu vorhergehenden Wahlen. Angesichts der Situation nach den Novemberereignissen könne die Konsolidierung des demokratischen Wahlprozesses jedoch erst bei späteren Wahlen mit größerem politischem Wettbewerb in vollem Umfang überprüft werden.<sup>19</sup> Dass Skepsis angebracht war, zeigte sich bei den vorgezogenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2008, bei denen eine Benachteiligung der Opposition z.B. durch die Verwendung staatlicher Gelder zugunsten der Regierungspartei „Nationale Bewegung“ und Präsident Saakaschwili festgestellt wurde.<sup>20</sup>

Nach dem Machtwechsel im Jahr 2003 ging es zunächst um die Unterstützung bei der Durchführung demokratischer Reformen. Dabei mangelte es nicht an internationalem Engagement; es kam im Gegenteil eher zu einer Konkurrenzsituation, die zu einem erhöhten Bedarf an Koordination zwischen internationalen Organisationen führte.<sup>21</sup> Eine intensive Kooperation gab es zwischen der OSZE, dem UNDP, dem UNHCR und der EU, wobei Letztere als größte Geberinstitution in Georgien bei Projekten zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Südossetiens auftrat. Bei einer vom belgischen OSZE-Vorsitz einberufenen Geberkonferenz im Juni 2006 erklärten sich die OSZE-Staaten bereit, zehn Millionen Euro für technische Hilfsprojekte zur Verfügung zu stellen.<sup>22</sup>

---

19 Siehe OSCE ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Council of Europe Parliamentary Assembly/European Parliament, International Election Observation Mission, Presidential Election, Georgia – 4 January 2004, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Tiflis, 5. Januar 2004, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/19598>; OSCE ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Council of Europe Parliamentary Assembly/European Parliament, International Election Observation Mission, Repeat Parliamentary Election, Georgia – 28 March 2004, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Tiflis, 29. März 2004, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/27650>.

20 Siehe Council of Europe Parliamentary Assembly/OSCE Parliamentary Assembly/OSCE ODIHR/European Parliament/NATO Parliamentary Assembly, International Election Observation Mission, Georgia – Parliamentary Elections, 21 May 2008, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Tiflis, 22. Mai 2008, S. 2, 4, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/32017>; Council of Europe Parliamentary Assembly/OSCE Parliamentary Assembly/OSCE ODIHR/European Parliament, International Election Observation Mission, Georgia – Extraordinary Presidential Election, 5 January 2008, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Tiflis, 6. Januar 2008, S. 1, 5, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/30206>.

21 Quelle: Interviews der Autorin mit Mitarbeitern internationaler Organisationen. Vgl. zur Notwendigkeit des Engagements internationaler Organisationen auch: Lewan Mikeladse, Georgien und die OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 107-120, hier: S. 107; zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen bei der Lösung des Konflikts um Abchasien vgl. auch Heidi Tagliavini, Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung in Georgien – Aus der Tätigkeit einer Persönlichen Vertreterin des OSZE-Vorsitzes, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 217-227, hier: S. 225

22 Vgl. 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, hier: S. 94-95.

*Verschlechterung der Lage im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet seit 2004*

Ließ der Machtwechsel in Tiflis zunächst eine Verbesserung der demokratischen Entwicklung Georgiens erhoffen, so stellte sich schnell heraus, dass unter der Regierung Saakaschwili eine Zunahme der Spannungen mit den Konfliktgebieten eintrat. Bereits vor seiner Vereidigung als Präsident hatte Saakaschwili im Januar 2004 die Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens zu seinem Lebensziel erklärt. Dafür werde er das „Äußerste“ tun.<sup>23</sup>

Nachdem die Regierung in Tiflis die Region Adscharien an der Schwarzmeerküste im Südwesten Georgiens gewaltlos wieder unter ihre Kontrolle gebracht hatte, wandte sie sich dem Konflikt um Südossetien zu. Sie bot weitgehende Autonomie an und setzte auf Dialog und wirtschaftliche Anreize, um so der „Russifizierung“ der Region entgegenzuwirken, die die Regierung in Moskau vorantrieb, indem sie von den Südosseten keine Visa mehr verlangte, russische Pässe an sie vergab und Pensionszahlungen versprach.<sup>24</sup>

Die Annäherungsversuche der Regierung in Tiflis wurden jedoch durch die Entsendung von Truppen des georgischen Innenministeriums im Mai 2004 konterkariert. Diese errichteten Kontrollpunkte und Straßensperren, woraufhin der zwischen dem georgischen Grenzdorf Ergneti und der südossetischen Hauptstadt Zchinwali von Südosseten und Georgiern gemeinsam betriebene Markt für Schmuggelware zusammenbrach. Die Südosseten reagierten mit Gewalt. Es brachen die schwersten Kämpfe seit Beginn des Waffenstillstandes aus. Was die georgische Regierung zunächst als Einsatz für Stabilität und wirtschaftlichen Aufschwung deklariert hatte, bezeichnete die südossetische Führung als „pure Provokation“; Russland nannte es eine Gefahr für die Lösung der Konflikte in Georgien. In der Folge wurde regelmäßig militärisches Gerät aus Nordossetien durch den Roki-Tunnel nach Südossetien gebracht. Die Erfolge eines von der OSZE-Mission gemeinsam mit der JPKF durchgeführten Programms zur Abgabe von Kleinwaffen, für die im Gegenzug kommunale Mikroprojekte gefördert wurden, wurden damit zunichtegemacht. Auch die Einrichtung eines gemeinsamen südossetisch-georgischen Polizeizentrums in Zchinwali wurde durch die im Sommer 2004 eskalierenden Spannungen verhindert. Seit jener Zeit kam es regelmäßig zu Explosionen, Schießereien und Entführungen.

Auf russische Initiative kam am 30. Juni in Moskau ein Treffen der JCC zustande. Die georgische Seite sprach sich dafür aus, weitere OSZE-Militärbeobachter einzusetzen und einen Beobachterposten am Roki-Tunnel zu errichten, um den ungebremsten Waffenschmuggel zu stoppen. Letzteres wurde bis

---

23 Georgia Has a New President, in: Civil Georgia, 25. Januar 2004, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=6098>. Im Laufe der Jahre zeigte sich, dass sich der engere Führungskreis um Saakaschwili in besonneneren Politiker und Hardliner teilte und der Präsident mal der einen, mal der anderen Fraktion näher stand.

24 Vgl. König, Der georgisch-südossetische Konflikt, a.a.O. (Anm. 8), S. 255.

zum Ende der Mission nicht durchgesetzt. Sowohl die georgische als auch die südossetische Seite warfen der OSZE vor, mit Beobachtung und Berichterstattung allein nichts auszurichten.<sup>25</sup> Immerhin setzte die OSZE-Mission im Sommer 2005 durch, dass Georgien ein im Jahr zuvor in der Konfliktzone errichtetes Reservistenlager wieder schloss.<sup>26</sup>

In den folgenden Jahren verschlechterte sich die Sicherheitslage in der georgisch-ossetischen Konfliktzone ebenso kontinuierlich wie das Verhältnis zwischen Russland und Georgien. Den Verhandlungsangeboten der georgischen Seite begegneten Südossetien und Russland mit wachsendem Misstrauen. Vermittlungsbemühungen georgischer Politiker wie z.B. des damaligen Ministers für Konfliktlösung Giorgi Chandraua und des damaligen Premierministers Surab Schwania<sup>27</sup> wurden zwar begrüßt, doch wurden sie nicht ernst genommen, da das georgische Innenministerium als der eigentliche Akteur gesehen wurde. Immer wieder gab es in der Konfliktzone Bewegungen georgischer Sicherheitskräfte, die als Steuerpolizei oder Finanzpolizei firmierten. Dies war insbesondere der Fall, nachdem Dmitri Sanakojew<sup>28</sup> 2007 in Südossetien eine eigene Administration für die georgischen Dörfer aufgebaut hatte. Sorgen bereitete es Abchasien und Südossetien auch, dass die georgische Regierung Jahr für Jahr mehr Geld für die Aufrüstung ihrer Sicherheitskräfte ausgab.

Zugleich wurde immer deutlicher, dass die Konflikte um Abchasien und Südossetien nicht losgelöst von der internationalen Entwicklung betrachtet werden konnten. Besonders die positive Reaktion vieler westeuropäischer Staaten und der USA auf die Unabhängigkeitsbestrebungen des Kosovo zeigte Wirkung. So kam es im georgisch-abchasischen und im georgisch-südossetischen Konfliktlösungsprozess zu Rückschlägen, weil Russland und Südossetien bereits ausgehandelte Vereinbarungen nicht mehr anerkannten.<sup>29</sup> Exper-

---

25 Vgl. ebenda, S. 265.

26 Vgl. Reeve, a.a.O. (Anm. 8), S. 62.

27 Ähnliches galt auch für Irakli Alasania, der als Sonderbeauftragter und Berater Saakaschwilis für die Beziehungen zu Abchasien zuständig war. Er wurde allerdings im Juni 2006 von dieser Aufgabe entbunden und als Ständiger Vertreter Georgiens zu den Vereinten Nationen nach New York entsandt. Schwania starb 2005 bei einem bis heute nicht völlig aufgeklärten Unfall mit einer defekten Gasheizung. Chandraua wurde im Juli 2006 abgesetzt. Er erklärte später, er habe 2004 beim damaligen Vizesicherheitsminister Gigi Ugulawa Pläne für einen Militäreinsatz gegen Südossetien gesehen. Vgl. de Waal, a.a.O. (Anm. 3), S. 202. Auch Verteidigungsminister Irakli Okruaschwili hatte offenbar Pläne für einen militärischen Einsatz in Südossetien. Vgl. Ronald D. Asmus: *A Little War that Shook the World: Georgia, Russia and the Future of the West*, New York 2010, S. 79-80, 172. Okruaschwili trat im November 2006 zurück und versucht derzeit, von Paris aus Oppositionspolitik gegen die Regierung zu betreiben.

28 Im November 2006 wurden in Südossetien Präsidentschaftswahlen abgehalten. Während in den von Südosseten bewohnten Orten Eduard Kokoity gewählt wurden, stimmten die Bewohner der georgischen Dörfer in einer parallelen Abstimmung für den ehemaligen südossetischen Premierminister Dmitri Sanakojew, der sich auf Wunsch der georgischen Regierung zur Wahl gestellt hatte. Sanakojew residierte in Kurta, einem Dorf wenige Kilometer nördlich der südossetischen Hauptstadt Zchinwali.

29 Vgl. Marietta König, Auswirkungen der Kosovo-Statusverhandlungen auf das Verhältnis zwischen Russland und der EU sowie auf die *De-facto*-Staaten im postsowjetischen

ten werten auch die Einsetzung von georgischen Parallelregierungen im abchasischen Kodori-Tal<sup>30</sup> und in Südossetien als Versuch der Regierung in Tiflis, eine mögliche Anerkennung der beiden Gebiete durch Russland zu erschweren.

Die strikte Westorientierung Georgiens, einschließlich des angestrebten NATO-Beitritts, sorgte zusätzlich für eine Zunahme der Spannungen. Die georgische Regierung befeuerte diese, indem sie Russland als Feind des Westens darstellte. Sie fühlte sich zudem von der US-Regierung unter George W. Bush unterstützt, der sich vehement für den NATO-Beitritt Georgiens einsetzte. Im Zuge der Annäherung Georgiens an die NATO und als Vorbereitung für die Teilnahme am Irak-Einsatz wurden georgische Soldaten von der US-Armee trainiert.<sup>31</sup> Russland schürte seinerseits die Spannungen nicht nur mit Worten, sondern auch mit einer sukzessiven Aufwertung Abchasiens und Südossetiens, die weit in Richtung Anerkennung der Unabhängigkeit beider Gebiete ging. Zudem verlegte Russland im Frühjahr 2008 zusätzliche russische Soldaten nach Abchasien. Es kam zu einer Vielzahl von Zwischenfällen, die den Ausbruch einer offenen militärischen Konfrontation befürchten ließen. Im Nachhinein kann das Jahr 2004 als Beginn der Eskalation gesehen werden, die schließlich 2008 im Krieg endete.

### *Die OSZE-Mission unter Handlungsdruck*

Die beginnende Eskalation in Südossetien und Abchasien setzte die OSZE unter Druck und machte gleichzeitig ihren eingeschränkten Handlungsspielraum noch deutlicher als in den Jahren zuvor. In der sich aufheizenden Atmosphäre im Frühjahr 2008 kam es zunächst darauf an, möglichst genaue Informationen über die Entwicklung in der georgisch-südossetischen Konfliktzone zu liefern. Dazu durften zu jener Zeit acht unbewaffnete Militärbeobachter eingesetzt werden – drei in dem 1997 eingerichteten Büro in Zchinwali und fünf im georgischen Sektor der Konfliktzone. Die Entsendung weiterer neun Beobachter war von der OSZE beschlossen, jedoch von Südossetien nicht akzeptiert worden. Den acht Beobachtern standen mehrere Hundert russische, ossetische und georgische Friedenssoldaten gegenüber. Die russischen und ossetischen Einheiten hatten gegenüber den OSZE-Beobachtern den Vor-

---

Raum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 39-53, hier: S. 47.

30 Im Jahr 2006 hatten georgische Sicherheitskräfte das obere Kodori-Tal bei einem Einsatz gegen einen kriminellen Bandenführer eingenommen und in den georgischen Bezirk „Oberabchasien“ umbenannt. Die bereits zuvor bestehende abchasische Exilregierung, die als Vertreterin der aus Abchasien geflüchteten Georgier auftritt, verlegte ihren Sitz dorthin.

31 Die ersten US-Soldaten waren bereits 2002 auf Einladung Schewardnadzes nach Georgien gekommen, um georgische Sicherheitskräfte auszubilden. Diese führten im Pankisi-Tal Operationen gegen mutmaßliche nordkaukasische Kämpfer und islamische Extremisten durch. Es war auch eine Reaktion Georgiens auf Vorwürfe aus Russland, die Regierung in Tiflis unterstütze Terroristen.

teil, von den südossetischen Bergen herab die Ebene mit Zchinwali und den georgischen Dörfern auf beiden Seiten der Grenzlinie beobachten zu können. Die OSZE-Beobachter führten eigene Patrouillen innerhalb der Konfliktzone durch. Es war ihnen jedoch nicht erlaubt, zum nördlich von Zchinwali gelegenen Roki-Tunnel zu fahren. Bei Zwischenfällen wurden die Beobachter in der Regel vom JPKF-Hauptquartier in Zchinwali zu gemeinsamen Inspektionen eingeladen. Diese erfolgten zumeist erst Stunden später und oftmals waren bereits Minenräumkommandos zugegen. Die Zusammenarbeit mit dem russischen JPKF-Kommandanten Marat Kulachmetow funktionierte gut, auch beim Austausch von Gefangenen zwischen den Konfliktparteien.

Als problematisch stellte sich heraus, dass es insbesondere seit 2004 immer schwieriger wurde, reguläre Angehörige der südossetischen und georgischen Friedenstruppen von anderen Sicherheitskräften zu unterscheiden. Beide Seiten umgingen die Bestimmungen zur erlaubten Anzahl und Ausrüstung bewaffneter Einheiten innerhalb der Konfliktzone, indem sie diese als Polizeiangehörige deklarierten: als Milizionäre auf südossetischer Seite, als Finanz- und Steuerpolizei auf georgischer Seite. Die OSZE-Beobachter thematisierten dies vor allem während der Amtszeit von Missionsleiter Roy Reeve auf den Treffen der JCC. Es kam jedoch nie zu einer Einigung. Russland wollte eine Paketlösung, einschließlich einer Gewaltverzichtserklärung Georgiens. Dem stimmte die georgische Seite letztlich nicht zu. Angesichts der unklaren Trennung der Friedenstruppen von anderen Sicherheitskräften, insbesondere auf südossetischer Seite, muss außerdem davon ausgegangen werden, dass die Friedenstruppen ihre eigentliche stabilisierende Funktion immer seltener wahrnahmen und stattdessen immer öfter in Zwischenfälle verwickelt wurden. Bereits in den Auseinandersetzungen im Jahr 2004 sollen georgische und südossetische Friedenssoldaten an Schusswechseln beteiligt gewesen sein.<sup>32</sup> Dies wurde auch Ende Juli 2008 beobachtet.<sup>33</sup> Georgien zog sein Personal mehrmals aus dem gemeinsamen Hauptquartier in Zchinwali ab, ein letztes Mal unmittelbar vor dem Ausbruch der Kämpfe am 7. August 2008. Dies ist als umso problematischer anzusehen, als das JPKF-Hauptquartier der letzte Ort war, an dem die Konfliktparteien sich noch treffen konnten. Die georgische Regierung hatte Anfang März 2008 die JCC verlassen, da sie nicht länger in einer Kommission verhandeln wollte, deren Zusammensetzung für sie von Nachteil war. Tiflis bestand auf einem 2+2+2-Format. Die georgische Parallelregierung Sanakojews in Südossetien sollte dabei als eigenständiger Teilnehmer einbezogen werden, ebenso die EU und die OSZE als Verhandlungspartner gegenüber der russischen und der südossetischen Partei. Die südossetische Seite ihrerseits weigerte sich mit Temuri Jakobaschwili zu verhandeln, nachdem sein Posten in der georgischen Regierung in „Minister für Reintegration“ umbenannt worden war und damit deutlich ge-

---

32 Vgl. König, Der georgisch-südossetische Konflikt, a.a.O. (Anm. 8), S. 266.

33 Siehe OSCE Mission to Georgia, Spot Report: Firing incident in Sarabuki in the zone of the Georgian-Ossetian conflict, 31 July 2008, SEC FR/402/08, 1. August 2008 (restr.).

macht wurde, dass das Ziel der georgischen Regierung die Wiedereingliederung Abchasiens und Südossetiens war.

So kam es, dass im Sommer 2008 die 1992 in Sotschi vereinbarten Konfliktregelungsmechanismen weitgehend ausgehebelt waren, womit auch der OSZE-Mission eine Grundlage für ihre Vermittlungstätigkeit verloren ging. Erschwerend kam hinzu, dass die südossetische Führung – vermittelt über die vom Südossetischen Presse- und Informationsausschuss betriebene Presseagentur RES in Zchinwali – der OSZE gegenüber immer offener feindselig auftrat. So warf sie ihr unter anderem im April 2008 vor, direkt in einen Schusswechsel verwickelt gewesen zu sein.<sup>34</sup> Auch wurde im Juni 2008 mit Handgranaten auf Fahrzeuge der OSZE gezielt.<sup>35</sup> Die OSZE-Mission versuchte, dem wachsenden Misstrauen der Südosseten zu begegnen, indem sie mit diversen Veranstaltungen den direkten Kontakt suchte. Problematisch war jedoch, dass die georgische Seite es der OSZE zunehmend erschwerte, Baumaterial z.B. für Infrastrukturprojekte wie die Reparatur von Schulen nach Südossetien zu bringen, indem sie auf dem Nachweis bestand, dass das Material nicht für militärische Zwecke missbraucht werden könne. Im Nachhinein allerdings bezeichnete Reintegrationsminister Jakobaschwili die Infrastruktur- und Wirtschaftsprojekte der OSZE in der Konfliktzone als Erfolg.<sup>36</sup>

### *Vermittlungsoffensive vor der heißen Phase*

Inmitten der wachsenden Spannungen in der Konfliktzone versuchten sowohl die russische Seite als auch die OSZE, wieder direkten Kontakt zwischen der südossetischen und der georgischen Konfliktpartei herzustellen. Der finnische Amtierende Vorsitzende Alexander Stubb, Missionsleiterin Terhi Hakala und der Sondergesandte Heikki Talvitie bemühten sich um ein Treffen der beiden Konfliktparteien in Helsinki für Juli/August 2008. Dies wurde jedoch vor allem von südossetischer Seite mit Ersuchen um immer neue Vorschläge für den Ort und das Format des Treffens unterminiert.<sup>37</sup> Anfang Juli 2008 reisten Mitglieder verschiedener OSZE-Delegationen in Wien für mehrere Tage nach Georgien. Auf Einladung des georgischen OSZE-Botschafters Dolidse nahmen auch Delegierte teil, die für Rüstungskontrolle zuständig sind.

---

34 Siehe OSCE Mission to Georgia, Activity Report No. 07/08, 1-15 April, SEC.FR/185/08, 18. April 2008 (restr.).

35 „Die Fahrzeuge der OSZE wurden bereits im Juni bewusst (mit Granatwerfern) angegriffen; dies geschah zum ersten Mal.“ Terhi Hakala, Leiterin der OSZE-Mission in Georgien, in einem E-Mail-Interview mit der Autorin am 4. Juni 2010 (eigene Übersetzung).

36 So am 25. März 2010 bei einem Arbeitsessen der Bertelsmann-Stiftung in Berlin.

37 „Wir schlugen jedes nur erdenkliche Format und jeden möglichen Ort vor. Der Amtierende Vorsitzende hatte die Parteien nach Helsinki zu informellen Gesprächen im Juli/August 2008 eingeladen. Kein einziger Vorschlag wurde von der südossetischen Seite akzeptiert.“ Interview mit Hakala, a.a.O (Anm. 35; eigene Übersetzung).

Gleichzeitig gab es im Juli 2008 eine für ein kleines Land wie Georgien ungewöhnlich hohe Anzahl diplomatischer Bemühungen, die seit dem NATO-Gipfel im April aufgeheizte Atmosphäre abzukühlen. So reisten neben vielen anderen US-Außenministerin Condoleezza Rice und der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier nach Georgien. Steinmeier legte bei der Gelegenheit einen Friedensplan für Abchasien vor und warb für ein Treffen der abchasischen und der georgischen Seite im August in Berlin.

Während Ende Juli in der georgisch-südossetischen Konfliktzone die Spannungen deutlich zunahmen, kamen die diplomatischen Initiativen auf internationaler Ebene mehr oder weniger zum Erliegen. Dafür gibt es mehrere Erklärungen. Einerseits war man sich sicher, dass man insbesondere Georgien in aller Deutlichkeit vor einem militärischen Eingreifen in den Konfliktgebieten gewarnt und klargestellt hatte, dass man dem Land in einem solchen Fall nicht beistehen werde. Das wird vor allem von den diplomatischen Vertretern der USA im Nachhinein immer wieder betont. Allerdings machten es das stark persönlich geprägte Verhältnis zwischen den Regierungen Bushs und Saakaschwilis sowie die zahlreichen informellen Kanäle zwischen Washington und Tiflis schwer, eine klare und eindeutige Position der US-Regierung zu kommunizieren.<sup>38</sup>

Unter jenen, die sich um Vermittlung bemühten, war man sicher, dass die Verhandlungsangebote den Konfliktparteien nach einer Pause mit größeren Erfolgsaussichten noch einmal vorgelegt werden können. Zudem richtete sich die Aufmerksamkeit Ende Juli/Anfang August noch immer vorwiegend auf Abchasien, wo es im Frühjahr und Frühsommer zu schwereren Zwischenfälle gekommen war. Die immer eindringlicheren Warnungen hinsichtlich Südossetiens auch seitens der OSZE-Mission<sup>39</sup> gingen offensichtlich nach den seit Monaten andauernden gegenseitigen Anschuldigungen Russlands, Georgiens und Südossetiens unter. Zwischenfälle an der südossetischen Grenze war man um diese Jahreszeit gewohnt. Außerdem setzte zu diesem Zeitpunkt die Sommerpause ein und viele führende georgische Politiker wie Parlamentspräsident David Bakradse, Außenministerin Eka Tkeschelaschwili, Vizeau-

---

38 Vgl. Alexander Cooley/Lincoln A. Mitchell, No Way to Treat Our Friends: Recasting Recent U.S.-Georgian Relations, in: *The Washington Quarterly* 1/2009, S. 27-41, hier: S. 35. Ronald D. Asmus zufolge kam es auch zu einem Missverständnis zwischen US-Präsident Bush und Georgiens Präsident Saakaschwili über die Zustimmung zu einem militärischen Einsatz, das von Schwedens Außenminister Carl Bildt und US-Botschafter John Tefft geklärt werden musste. Vgl. Asmus, a.a.O. (Anm. 27), S. 143. Die US-Regierung sei z.B. dem Wunsch der Georgier nicht nachgekommen, Stinger-Raketen zu liefern. Vgl. ebenda, S. 151. Stattdessen hätten die Georgier ihre Verteidigungskapazitäten mit Hilfe der Ukraine und Israels verstärkt. Vgl. ebenda, S. 142.

39 Die russische und die georgische Regierung warnten immer deutlicher vor einer militärischen Auseinandersetzung. In russischen und südossetischen Medienberichten war immer häufiger von einem russischen Truppenaufmarsch und einem georgischen Militäreinsatz in Südossetien die Rede. Die OSZE warnte am 31. Juli, die Situation sei extrem angespannt; die geringste Provokation könne zu Feuergefechten sogar zwischen den Friedenstruppen führen. Siehe OSCE Mission to Georgia, Spot Report, a.a.O (Anm. 33).

ßenminister Giga Bokeria und bis Anfang August auch Präsident Micheil Saakaschwili waren im Urlaub beziehungsweise außer Landes.

*Hat die Mission die OSZE-Staaten ausreichend informiert?*

Nach dem Krieg äußerte insbesondere Russland im Zusammenhang mit der Frage der Mandatsverlängerung für die Mission Kritik an der OSZE. Dem finnischen Vorsitz wurde Verhandlungsschwäche vorgeworfen,<sup>40</sup> die OSZE-Mission in Georgien wurde beschuldigt, nicht alle Informationen der Beobachter rechtzeitig an die Delegationen in Wien weitergeleitet zu haben. Die Warnungen in den vorliegenden Berichten, den sogenannten *Spot Reports*, vom 29. und 31. Juli sowie vom 4. und 7. August waren deutlich, vor allem in dem Bericht vom 4. August. Am 1. August wurden fünf georgische Polizisten bei einer Explosion verwundet. In den folgenden Stunden gab es mehrere Tote und Verletzte bei Schusswechseln bzw. durch Heckenschützen und Artilleriefeuer. Die Mission bewertete diese Ereignisse als den schwerwiegendsten Gewaltausbruch seit 2004. Sie berichtete zudem von Evakuierungen aus Dörfern beider Ethnien. Die Mission warnte vor einer weiteren Zuspitzung der Lage, wenn der politische Dialog zwischen den Konfliktparteien nicht zügig wieder aufgenommen werde.<sup>41</sup> Am Abend des 7. August berichtete die Mission von der weiteren Zuspitzung der Lage. Seit dem 6. August sei es entlang fast der gesamten Kontaktlinie zwischen Südossetien und Georgien zu Schusswechseln gekommen, dabei seien auch Granatwerfer und Artillerie eingesetzt worden. Im Laufe des 7. August bestätigte die Mission erhebliche Bewegungen georgischer Truppen in Richtung der südlich der Konfliktzone gelegenen Stadt Gori. Weitere Truppen und Ausrüstung seien nördlich von Gori nahe der Konfliktzone stationiert. Zudem hätten am Nachmittag die georgischen Friedenskräfte das JPKF-Hauptquartier verlassen.<sup>42</sup> In der Nacht zum 8. August mussten sich die drei OSZE-Beobachter im Keller des OSZE-Büros in Zchinwali, das unter Beschuss geraten war, in Sicherheit bringen. Von dort registrierten sie die Nacht über den Einsatz von Artilleriefeuer und Granatwerfern sowie mehrere Schusswechsel. Im Laufe des nächsten Tages wurden sie aus Zchinwali evakuiert.<sup>43</sup>

40 So schreibt z.B. Thomas de Waal, Finnlands Außenminister Alexander Stubb habe am 30. Mai 2008 das Ende der JCC ohne Aussicht auf ein anderes Format besiegelt, als er sagte: „Ich bin darüber besorgt, dass das bestehende Verhandlungsformat im Südossetienkonflikt nicht zur Lösung des Konflikts beigetragen hat. Es ist an der Zeit Möglichkeiten für ein neues Verhandlungsformat zu erkunden, dass für die Konfliktparteien akzeptabel ist.“ Zitiert nach de Waal, a.a.O. (Anm. 3), S. 210 (eigene Übersetzung).

41 Siehe OSCE Mission to Georgia, Spot Report: Latest developments in the zone of the Georgian-Ossetian conflict, 4 August 2008, SEC.FR/406/08, 4. August 2008 (restr.).

42 Siehe OSCE Mission to Georgia, Spot Report: Update on the situation in the Georgian-Ossetian zone of conflict, 7 August 2008, SEC.FR/420/08, 7. August 2008 (restr.).

43 Für Kontroversen sorgte eine am 6. November 2008 in der *New York Times* (<http://www.nytimes.com/2008/11/07/world/europe/07georgia.html>) abgedruckte Äußerung von OSZE-Beobachtern, die der Darstellung der georgischen Regierung zuwiderlief. Diese hatte be-

Die Berichte der Militärbeobachter wurden zunächst von den politischen Referenten der Mission in Tiflis bearbeitet und dann nach Wien weitergeleitet, wo sie an die Delegationen weitergegeben wurden. Zusätzlich zu den Informationen in den *Spot Reports* führte die OSZE-Mission regelmäßig *Briefings* für Diplomaten in Tiflis durch und beantwortete telefonische Anfragen. Nicht nur die OSZE, auch andere internationale Akteure registrierten die Entwicklungen in Georgien. So stellten die Ausbilder der US-Armee am Morgen des 7. August fest, dass die georgischen Soldaten nicht wie vorgesehen zum Training erschienen.

Trotz der Eskalation in der Konfliktzone gab es noch am 7. August Vermittlungsversuche: Der russische Sondergesandte Juri Popow traf sich mit Integrationsminister Jakobaschwili in Tiflis. Zwar scheiterte an diesem Tag ein Treffen Jakobaschwilis mit der südossetischen Führung, jedoch wurde für den nächsten Tag ein Gesprächstermin in Zchinwali bestätigt. Am Abend kontaktierte OSZE-Missionsleiterin Hakala die südossetische Führung, der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Finnlands Außenminister Alexander Stubb, sprach mit der georgischen Außenministerin Eka Tkeschelaschwili.<sup>44</sup> So gab es zwar große Besorgnis über die Situation in der Konfliktzone, aber auch etwas Zuversicht, dass sich die Lage wieder beruhigen würde. Der georgische Truppenaufmarsch wurde als Bluff bewertet, mit dem die südossetische Seite zu Zugeständnissen bei den Verhandlungen gezwungen werden sollte. Aus rationaler Sicht wurde der Angriffsbefehl auf Zchinwali, den Micheil Saakaschwili am 7. August gab, nicht für möglich gehalten. Es war klar, dass die georgischen Truppen einer russischen Reaktion nicht ausreichend Widerstand würden entgegenbringen können.

#### *Verhandlungsbemühungen im Schlepptau der EU*

Am 9. August reisten mehrere Vertreter der OSZE nach Tiflis, unter ihnen der Sondergesandte Talvitie. Am folgenden Tag kam Finnlands Außenminister Alexander Stubb zusammen mit Frankreichs Außenminister Bernard Kouchner in die georgische Hauptstadt. Die OSZE war zwar in die Bemühungen um ein Waffenstillstandsabkommen zwischen Russland und Georgien einbezogen, die Federführung übernahm jedoch Frankreich, das zu jener

---

hauptet, nach der einseitigen Ausrufung des Waffenstillstandes durch Präsident Saakaschwili am 7. August um 19 Uhr seien die Dörfer Nikosi, Prisi und Tamarascheni von südossetischer Seite aus bombardiert worden. Die georgische Armee habe deshalb zur Verteidigung der Dörfer eingegriffen. Die OSZE-Beobachter erklärten hingegen, bis zum Beginn der georgischen Militäraktion um 23:35 Uhr von ihrem Standort im Keller des OSZE-Büros aus keine Explosionen gehört zu haben, obwohl die genannten Dörfer sehr nahe bei Zchinwali lägen. In dem *Spot Report*, der diesen Zeitraum abdeckt, heißt es, der Waffenstillstand habe einige Stunden gehalten, bis Berichten zufolge um 22 Uhr erneut Schusswechsel stattgefunden hätten. Kurz vor Mitternacht sei Zchinwali unter schweren Beschuss und Bombardierungen geraten, vermutlich auch von Grad-Raketensystemen. Auch das OSZE-Büro sei getroffen worden.

44 Quelle: Interview mit Hakala, a.a.O. (Anm. 35).

Zeit den EU-Ratsvorsitz innehatte. Die russische Seite zog Verhandlungen mit der EU Gesprächen mit der OSZE vor.

Am 19. August 2008 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Aufstockung der Zahl der OSZE-Militärbeobachter auf 100, von denen 20 sofort entsandt wurden.<sup>45</sup> Sie durften jedoch nicht innerhalb Südossetiens patrouillieren. Auch blieb es bis Ende 2008 bei insgesamt lediglich 28 Beobachtern. Nachdem Russland die Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens anerkannt hatte, bestand es auf der Einrichtung getrennter Missionen für Südossetien und Georgien. Zwar konnten bei den Verhandlungen über die Ausgestaltung des Formats kleine Fortschritte erzielt werden; Russland hielt jedoch letztlich an einer strikten Trennung der Missionen ebenso fest wie an der Forderung, die Bewegungsfreiheit der Beobachter einzuschränken. Das war für die Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten und insbesondere für Georgien inakzeptabel. Zudem entzog Georgien mit der Aufkündigung des Sotschi-Abkommens von 1992 dem Mandat der Mission praktisch die Grundlage. So lief es am 31. Dezember 2008 ohne Verlängerung aus und die letzten Missionsmitarbeiter beendeten ihre Arbeit am 30. Juni 2009.

### *Was bleibt?*

Unter griechischem und kasachischem Vorsitz wurden die Bemühungen um eine neue Präsenz der OSZE in Georgien fortgesetzt, die vor allem auch angesichts der innenpolitischen Entwicklung wünschenswert wäre. Die georgische Regierung zeigt sich einer neuen Präsenz gegenüber offen.<sup>46</sup> Bislange bleibt es jedoch noch bei regelmäßigen Besuchen von Vertretern der OSZE in Georgien. Viele ehemalige Mitarbeiter der OSZE-Mission wechselten inzwischen in die neu geschaffene EU-Beobachtermission (*European Union Monitoring Mission*, EUMM), die auf der georgischen Seite der Verwaltungsgrenze patrouilliert. Im Juli 2010 waren etwa 26 ehemalige OSZE-Mitarbeiter allein im EUMM-Hauptquartier in Tiflis beschäftigt. Die teils langjährigen Erfahrungen und insbesondere das Wissen darüber, wie es auf der südossetischen Seite der Konfliktzone aussieht, ist von großem Wert für die neue Mission.

Auch wenn Russland, Südossetien und Abchasien der EUMM Patrouillen in den abtrünnigen Gebieten verwehren, hat die EU-Mission doch Vorteile gegenüber der OSZE-Mission, die sich durch die lange Jahre währenden und am Ende erfolglosen Bemühungen um eine Konfliktlösung verschlissen und an Ansehen verloren hatte. Die EU konnte Saakaschwili 2008 erstmals eine

---

45 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 861, Erhöhung der Anzahl der Militärbeobachter in der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/861, 19. August 2008.

46 So Reintegrationsminister Temuri Jakobaschwili am 25. März 2010 bei einem Arbeitessen der Bertelsmann-Stiftung in Berlin, a.a.O. (Anm. 36).

Zusage zum Gewaltverzicht abringen, zumindest der Union gegenüber.<sup>47</sup> In zusätzlichen Absichtserklärungen mit dem georgischen Innenministerium und dem Verteidigungsministerium wurde entlang der Verwaltungsgrenze zu Südossetien ein Korridor vereinbart, innerhalb dessen die georgische Seite auf die Stationierung schweren militärischen Geräts verzichtet. Dies ermöglicht eine bessere Kontrolle der Grenzlinie und lässt Vorwürfe der südossetischen und russischen Seite ins Leere laufen. Aufgrund der relativ hohen Zahl von 250 Beobachtern und mit drei Feldbüros in Mzcheta, Gori und Sugdidi sind der EUMM im Vergleich zur ehemaligen OSZE-Mission ausgedehntere und häufigere Patrouillen möglich. Unterstützt von EUMM und OSZE finden in unregelmäßigen Abständen Treffen der Konfliktparteien nahe der Grenzlinien statt, so z.B. am 28. Oktober 2010 in Ergneti kurz vor der Grenzlinie zu Südossetien. Diese Treffen sind Teil des „Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen“, in dessen Rahmen auch Telefon-Hotlines für den Austausch von Informationen vereinbart wurden. Davon abgesehen ist die relative Stabilität in den beiden Konfliktregionen jedoch auch der Erschöpfung nach dem Krieg und der Überwachung der abchasischen und der südossetischen Seiten der Grenzen durch Truppen des russischen Innenministeriums zu verdanken.

Gemeinsam mit der EU und den Vereinten Nationen ist die OSZE an den Genfer Gesprächen über eine langfristige Konfliktlösung zwischen Russland, Georgien, Abchasien und Südossetien beteiligt. Auch hier bringt die OSZE ihren Erfahrungsschatz aus den langjährigen Verhandlungen ein. Der EU-Sonderbeauftragte für Georgien, Pierre Morel, erklärte, dass man bei den Gesprächen von den Erfahrungen der OSZE und der UNOMIG profitiere.<sup>48</sup> Zwar wurde über die Festlegung auf das Verhandlungsformat hinaus bisher wenig erreicht; immerhin sitzen die Konfliktparteien jedoch wieder an einem Tisch und reden über die gegenseitigen Vorwürfe direkt miteinander. Die Anwesenheit der OSZE und der VN bei den Gesprächen könnte dabei helfen, einmal gemachte Fehler im Konfliktlösungsprozess nicht noch einmal zu begehen und das endgültige Steckenbleiben in einer Sackgasse zu vermeiden.

---

47 Vor dem EU-Parlament in Straßburg gab Saakaschwili am 23. November 2010 Russland die Zusage, keine Gewalt einsetzen zu wollen, um die Kontrolle über Südossetien und Abchasien zurückzugewinnen. Schreiben gleichen Inhalts werde er an die EU, die OSZE und die VN senden. Eine Gewaltverzichtserklärung war bereits seit längerem Thema bei den Genfer Gesprächen. Russland hatte darauf bestanden, dass Georgien diese mit Abchasien und Südossetien vereinbart. Georgien war dazu jedoch nicht bereit, um nicht auf diesem Wege Abchasien und Südossetien als eigenständig anzuerkennen.

48 So in einem Interview mit der Autorin am 18. Januar 2010 in Brüssel.