

DAS ENGAGEMENT DER SCHWEIZ IM SÜDKAUKASUS: FRIEDENSFÖRDERUNG WÄHREND DES OSZE-VORSITZES UND DARÜBER HINAUS

von Cécile Druey und Anna Hess

Anfang 2014 galt der Südkaukasus neben dem Westbalkan als Hauptregion für die friedensfördernden Aktivitäten der Schweiz im Rahmen ihres OSZE-Vorsitzes 2014. Doch die Ukraine-Krise verhärtete die Fronten auch im Südkaukasus. Im von der OSZE geführten Friedensprozess um Bergkarabach wurde das Wirken der Schweizer Diplomatie deshalb in den letzten Monaten stark eingeschränkt, auch wenn immerhin versucht wurde, die Zivilgesellschaften in Armenien und Aserbaidschan stärker in den Friedensprozess einzubinden. In den Konflikten um die De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien war die Schweiz dank der Genfer Gespräche aktiver präsent, jedoch hat hier der Ukraine-Konflikt anfangs positive Entwicklungen deutlich überschattet.

EINLEITUNG

Als Vorbereitung auf den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 2014¹ hat die Schweiz die Planung der relevanten Aktivitäten sorgfältig auf die angestrebten Ziele abgestimmt.² Im Einklang mit den Zielen der Menschlichen Sicherheit als einem der Grundpfeiler der Schweizer Aussenpolitik wurde die Förderung von Frieden und Sicherheit innerhalb des OSZE-Raums zu einem zentralen Anliegen des Schweizer Vorsitzes 2014 und darüber hinaus erklärt.

Neben den aktuellen Schwerpunkten wie der Verbesserung der Lebensbedingungen, der Förderung der Menschlichen Sicherheit und der Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE wurde auch die Frie-

1 Die Schweiz hatte den Vorsitz der OSZE bereits 1996 inne.

2 Schweizerische Eidgenossenschaft, *Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen*, Juli 2013. <http://www.osce.org/cio/109266>.

densförderung mit Fokus auf den Westbalkan und den Südkaukasus zu einem erklärten Ziel des Schweizer Vorsitizes.³ Die Konflikte um die De-facto-Staaten im Südkaukasus (Bergkarabach, Abchasien und Südossetien) sind trotz jahrzehntelanger internationaler Vermittlungsversuche bis heute nicht beigelegt. Bereits 2013 befasste sich eine im schweizerischen Aussendepartement gegründete OSZE-Task-Force ausgiebig mit der Entwicklung kreativer Lösungsansätze für die langwierigen Konflikte im Südkaukasus.

Zur Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft und zur Förderung der Menschlichen Sicherheit wurde der Schwerpunkt des Schweizer Vorsitizes im Südkaukasus auf den Dialog, vertrauensbildende Massnahmen,

Angesichts unvorhersehbarer Ereignisse auf der Weltbühne nützt keine noch so gründliche Vorbereitung.

Förderung der Menschenrechte sowie den Schutz von Menschenrechtsaktivisten⁴ gelegt. Das Schweizer Engagement für Stabilität und Sicherheit in der Region erfordert

nachhaltige Anstrengungen und kreative Lösungen zur Wiederbelebung des festgefahrenen Friedensprozesses. Für eine stärkere Kontinuität der Arbeit im Südkaukasus kam die Schweiz mit dem nachfolgenden OSZE-Vorsitzland Serbien überein, den Schweizer Botschafter Angelo Gnädinger, Ex-Generaldirektor des IKRK, für die Dauer von zwei Jahren 2014/15 zum Sonderbeauftragten des amtierenden OSZE-Vorsitzenden für den Südkaukasus zu ernennen. Die Ernennung von Sonderbeauftragten für den Südkaukasus und den Westbalkan für die Dauer von zwei Jahren ist ein OSZE-Novum, das von der Schweiz und Serbien eingeführt wurde. Der konsekutive Vorsitz beider Staaten und ihre gemeinsame Arbeitsplanung für die Aktivitäten 2014/15 soll eine grössere Effizienz und Kontinuität der OSZE gewährleisten.

3 Ebd.

4 Menschenrechtsaktivisten werden in verschiedenen Kontexten Opfer von Einschüchterungsversuchen, Verhaftungen und Gewalt. Der OSZE-Vorsitz hat den Schutz von Menschenrechtsaktivisten zu einem zentralen Anliegen erklärt. Weitere Informationen dazu unter: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger*, 04.09.2014, <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/humri/humpol/mensch.html>.

Jedoch nützt keine noch so gründliche Vorbereitung angesichts unvorhersehbarer Ereignisse auf der Weltbühne. Auch 2014 bildete in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Bereits zu Beginn ihres Vorsitzjahres musste die Schweiz eine Antwort auf die Ukraine-Krise finden und den ursprünglich regionalen Fokus ausweiten und erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen umleiten. Die Ukraine-Krise gewann im Laufe des Schweizer Vorsitzes derart an Bedeutung, dass die ursprünglichen Schwerpunkte in den Hintergrund traten. Zur gleichen Zeit wurden notwendige Schritte eingeleitet, um die Konflikte im Südkaukasus anzugehen und eine Eskalation zwischen den Konfliktparteien zu verhindern.⁵ Diese Aufgabe war umso wichtiger, als der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine die Konfliktkonstellationen im Südkaukasus negativ beeinflusste und zu einer Verhärtung der Fronten führte.⁶

Trotz Neuausrichtung des Fokus auf die Ukraine ist und bleibt der Südkaukasus eine der wichtigsten Prioritäten des Schweizer OSZE-Vorsitzes, nicht zuletzt wegen des langfristigen Schweizer Engagements für Frieden, Stabilität und Entwicklung in der Region. In diesem Beitrag werden daher die wichtigsten Stationen der Schweizer Aussenpolitik im Südkaukasus dargestellt und insbesondere die Errungenschaften und Herausforderungen in der Friedensförderung vor, während und nach dem Schweizer OSZE-Vorsitz näher beleuchtet.

1. SCHWEIZER ENGAGEMENT IM SÜDKAUKASUS – VON DER HUMANITÄREN HILFE ZUR MENSCHLICHEN SICHERHEIT

Der Südkaukasus (Georgien, Armenien, Aserbaidschan) gilt bis heute als Region, in der sich Interessen der Grossmachtpolitik ausspielen. Mit dem Engagement in der Region haben sich nun Schnittstellen für die aussenpolitischen Interessen der Schweiz ergeben. Die Schweizer Aktivitäten in der Region begannen mit einer humanitären Hilfsaktion nach dem Erdbeben 1988 in Armenien. Seitdem sind die Bemühungen auf die Bekämpfung von Armut und die Förderung der wirtschaft-

5 Interview mit der OSZE-Task-Force, Bern, 24.06.2014; siehe auch Emil Danielyan, *Armenia: Karabakh Peace Seen as More Elusive after Crimea Annexation*, 20.02.2014, <http://www.eurasianet.org/node/68171>.

6 Laurence Broers, «Nagorno-Karabakh's Summer of Violence», in: *World Politics Review* (12.08.2014).

lichen Unabhängigkeit gerichtet und umfassen seit Kurzem auch die Stärkung der Menschlichen Sicherheit in allen drei Staaten.⁷ In wirtschaftlicher Hinsicht ist Aserbaidshans unter den drei Staaten im Südkaukasus der wichtigste Handelspartner der Schweiz.⁸ Für die Schweizer Aussenpolitik haben neben der internationalen Entwicklung auch die Themen Friedensförderung und Konfliktprävention zunehmend an Bedeutung gewonnen. Der für die Region angestrebte *Whole-of-Government-Ansatz*⁹ wird im Wesentlichen von der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und der Politischen Direktion (DP) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erarbeitet und umgesetzt.

Die Förderung der Menschlichen Sicherheit in Regionen von strategischer Bedeutung ist eines der Hauptziele der Schweizer Friedenspolitik, das in Artikel 54 der Bundesverfassung verankert ist.¹⁰ Wichtige

Als bündnisfreier Staat wird die Schweiz von den Konfliktparteien als glaubwürdiger Partner akzeptiert.

Instrumente zur Umsetzung des Ziels sind Mediation und Dialogförderung.¹¹ Neben den internationalen Entwicklungsprogrammen sind die Politische Direktion des EDA und

insbesondere deren Abteilung für Menschliche Sicherheit und Bilaterale Verbindungen in der Region besonders engagiert und bieten Gute Dienste, Dialogförderung und Mediation in der Konfliktlösung an. Als bündnisfreier und unparteiischer Staat mit langjähriger Erfahrung in der Friedensförderung wird die Schweiz von den Konfliktparteien als glaubwürdiger Partner akzeptiert. In diesem Kapitel werden zunächst die

7 Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), *Swiss Cooperation Strategy South Caucasus 2013–2016*, Dezember 2012.

8 EDA, *Bilaterale Beziehungen Schweiz – Aserbaidshans*, 07.10.2014.

9 Die Abteilung Menschliche Sicherheit hat einen Berater für Menschliche Sicherheit in Tiflis ernannt. Deza, Schweizer Kooperationsstrategie.

10 Die fünf Säulen der Schweizer Aussenpolitik: (1) nationale wirtschaftliche Interessen, (2) Beitrag zum Frieden, (3) Umweltsicherheit, (4) Entwicklungshilfe und (5) globale Sicherheit.

11 Bundesrat, *Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016*, 29.06.2011.

wichtigsten Meilensteine der Schweizer Friedensförderung im Südkaukasus bis 2014 beleuchtet, bevor näher auf das Schweizer Engagement in der Region im Rahmen des OSZE-Vorsitzes ab 2014 eingegangen wird.

1.1 FRIEDENSPROZESS ZWISCHEN GEORGIEN UND ABCHASIEN

2002 kam der von der UNO eingeleitete georgisch-abchasische Friedensprozess fast vollständig zum Erliegen und es drohten neue gewaltsame Ausschreitungen. Daraufhin wurden erneut Anstrengungen unternommen, den Prozess wieder zu beleben: Die Gruppe der Freunde des UNO-Generalsekretärs für Georgien (Frankreich, Deutschland, Russland, Grossbritannien und USA) initiierten den Genfer Friedensprozess. Die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini ermöglichte in ihrer Funktion als Sonderbeauftragte des UNO-Generalsekretärs und als Chefin der UNO-Mission in Georgien (UNOMIG) von 2002 bis 2006 nicht nur vier Gesprächsrunden über militärische und politische Themen, sondern erreichte auch, dass der Dialog die Themen der Rückführung von Flüchtlingen, des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der vertrauensbildenden Massnahmen umfasste.¹² Dank ihrer Erfahrung und ihrem Vermittlungsgeschick erreichte sie, dass die Parteien «von einem völligen Stillstand in den Friedensverhandlungen mithilfe sehr praxisorientierter Massnahmen zur Möglichkeit eines politischen Dialogs gelangten.»¹³ Tagliavinis Engagement fand im Rahmen eines UNO-Mandates statt, gleichzeitig machte es aber gute Werbung für Schweizer Mediation in der Region.

1.2 DIE ARMENISCH-TÜRKISCHEN PROTOKOLLE

2007 initiierte und leitete die Schweiz unter Ausschluss der Öffentlichkeit die offizielle Annäherung zwischen Armenien und der Türkei. Als glaubwürdiger und neutraler Staat mit *Soft Power* und ohne geopolitische Eigeninteressen fand die Schweizer Diplomatie leicht Zugang zu den Regierungen in Armenien und der Türkei. Das Ergebnis der zwei-

12 «UN Envoy Says Dialogue Possible over Georgia-Abkhazia Conflict; Stresses Policy Role», in: *UN News Centre* (12.07.2006).

13 International Crisis Group, «Abkhazia: Ways Forward», in: *Europa Bericht* Nr. 179 (2007), 4.

jährigen vertraulichen Verhandlungen zwischen beiden Regierungen führte am 10. Oktober 2009 zur Unterzeichnung der Zürcher Proto-

Die Schweiz fördert den Austausch zwischen den armenischen und türkischen Zivilgesellschaften.

kolle und zu einer Normalisierung der bilateralen Beziehungen. Die Parlamente beider Länder haben die Protokolle

aus einer Vielzahl von Gründen, die in diesem Kapitel nicht erläutert werden, jedoch bis heute nicht ratifiziert. Es muss in diesem Zusammenhang aber auf die Verknüpfung zwischen der Beilegung des Konfliktes in Bergkarabach und der Normalisierung der armenisch-türkischen Beziehungen hingewiesen werden. Die Schweizer Vermittler trennten die beiden komplexen Konflikte voneinander, um Fortschritte bei der Normalisierung der türkisch-armenischen Beziehungen erzielen zu können. Angesichts der Forderung der aserbaidjanischen Regierung an die Türkei, die Normalisierung der bilateralen Beziehungen mit der Beilegung des Konflikts in Bergkarabach zu verknüpfen, kam der Prozess auf offizieller Ebene zu einem Stillstand. Die armenische Gesellschaft und Diaspora standen dem Prozess sehr kritisch gegenüber.¹⁴

Obwohl beide Parteien die Zürcher Protokolle nicht ratifiziert haben, bleibt der Schweizer Vermittlungserfolg ein wichtiger Beitrag zur Annäherung zwischen Armenien und der Türkei. Um die Kommunikationskanäle offen und die vertrauensbildenden Massnahmen lebendig zu halten, fördert die Schweiz den Austausch zwischen den armenischen und türkischen Zivilgesellschaften.

1.3 DAS RUSSISCH-GEORGISCHE SCHUTZMACHTMANDAT

Ein weiterer Höhepunkt des Schweizer Engagements im Südkaukasus ist das fortlaufende Schutzmachtmandat der Schweiz, mit dem das Land die diplomatischen Interessen Georgiens in Moskau und die russischen Interessen in Tiflis vertritt. Die klassische Rolle der Schweiz als Erbringerin «Guter Dienste» entstand im März 2009 nach dem Abbruch der

14 David L. Philips, *Diplomatic History: The Turkey Armenia-Protocols* (New York: Institute for the Study of Human Rights, Columbia University, 2012). Für die Schweizer Sichtweise siehe «Hillary Clinton plant Reise nach Zürich», in: *Neue Zürcher Zeitung* (27.09.2009); «Clinton rettet Diplomatic-Erfolg von Calmy-Rey», in: *Tages-Anzeiger* (11.10.2009).

diplomatischen Beziehungen zwischen Georgien und Russland infolge des Krieges zwischen den beiden Ländern im August 2008. Das EDA handelte in diplomatischen Noten ein Abkommen mit den georgischen und russischen Aussenministerien aus, in dem sich die Schweiz zum Schutz georgischer Interessen in Russland und russischer Interessen in Georgien bereit erklärte. Seit dem Ersten Weltkrieg vertrat die Schweiz immer wieder als neutrales, erfahrenes Land die Interessen von Staaten, die keine diplomatischen Beziehungen zueinander unterhielten. Aufgrund dieser Rolle geniesst sie auch das Vertrauen hochrangiger Entscheidungsträger sowohl in Russland als auch in Georgien. Dies kommt letztlich auch den aussenpolitischen Interessen der Schweiz zugute, darunter auch der Friedensförderung.¹⁵

1.4 DIE MEDIATION DER SCHWEIZ IM RUSSISCH-GEORGISCHEN STREIT UM RUSSLANDS BEITRITT ZUR WELTHANDELSORGANISATION

Im August 2011 gelang es der Schweiz, erfolgreich zwischen Russland und Georgien für den von Tiflis blockierten Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO) zu vermitteln.¹⁶ Die Aufnahme eines neuen Mitglieds bedarf der einstimmigen Zustimmung aller WTO-Mitgliedstaaten, diese Zustimmung hatte Georgien jedoch jahrelang verweigert. Um diese Blockade zu überwinden, schlug das EDA vor, vordefinierte statusneutrale Handelskorridore zwischen Russland und Georgien einzurichten. Dieses Angebot war für Georgien interessant, da es den Marktzugang zu den umstrittenen Gebieten Abchasien und Südossetien jenseits der Administrativ-Grenze (*Administrative Boundary Line*, ABL) verloren hatte. Am 9. November 2011 vereinbarten Russland und Georgien einen indirekten Datenaustausch über die Produkte, welche über die Handelskorridore geschickt wurden. Eine neutrale private Firma wurde zur Kontrolle dieses Datenaustauschs ausgewählt. Im August 2012 wurde Russland offiziell als Mitglied der WTO begrüsst, der

15 Daniel Trachsler, «Schutzmacht Schweiz: Renaissance einer Tradition?», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 108 (2012).

16 Siehe Jonas Grätz, «Partnerschaft mit Russland: Bestandsaufnahme einer aussenpolitischen Akzentsetzung», in: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (2013), 43–70, 53ff.

Vertrag mit der neutralen Privatfirma wird derzeit unter Vermittlung der Schweiz ausgehandelt.

Der momentane Vorsitz der OSZE bietet der Schweiz eine neue Plattform zur Festigung des bestehenden Engagements in der Region, aber auch Raum, um neue Initiativen zur Unterstützung des Friedensprozesses in der Region auf den Weg zu bringen. Der Vorsitz der OSZE bietet der Schweiz die Chance, Frieden und Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet zu fördern.¹⁷ Im folgenden Kapitel wird zunächst die Konfliktodynamik im Kontext von Armenien, Aserbaidschan und Georgien erläutert, bevor die Schweizer Politik der Friedensförderung während des OSZE-Vorsitzes 2014 näher beleuchtet wird.

2. KONFLIKTE IM SÜDKAUKASUS – TERRITORIALE INTEGRITÄT VS. SELBSTBESTIMMUNG

In diesem Kapitel wird der geschichtliche Hintergrund, die wichtigsten Akteure und die Grundproblematik der Konflikte um Bergkarabach, Südossetien und Abchasien analysiert. Anschliessend wird die Rolle der Schweiz in diesen Kontexten erläutert.

2.1 BERGKARABACH – LÖSUNGSSUCHE FÜR 20-JÄHRIGEN KONFLIKT

Der Konflikt um Bergkarabach geht zurück auf das Jahr 1988, als die mehrheitlich armenische Bevölkerung der Autonomen Republik Bergkarabach innerhalb der Aserbaidschanischen Sozialistischen Sowjetrepublik (AsSSR) eine Unabhängigkeitsbewegung einläutete und die Vereinigung mit dem sowjetischen Armenien forderte. Michail Gorbatschows Politik von Perestroika und Glasnost liess mehr Raum für nationalistische Bestrebungen, die in der gesamten Sowjetunion zu landesweiten Unabhängigkeitsbewegungen führte, darunter auch in Armenien und Bergkarabach.¹⁸

17 Für weitergehende Einblicke in die OSZE und den Schweizer Vorsitz siehe Christian Nünlist, «Die Schweiz ist eine Mini-OSZE: Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2013), 11–41.

18 Vicken Cheterian, *War and Peace in the Caucasus, Russia's Troubled Frontier* (London: Hurst and Company, 2008).

Was als friedlicher politischer Umbruch begann, mündete in inter-ethnische Gewalt und endete 1992 infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion in einem Krieg zwischen den neu unabhängigen Armenien und Aserbaidschan. Der von Russland ausgehandelte Waffenstillstand wurde 1994 in Bischkek, der Hauptstadt Kirgistan, unterzeichnet.¹⁹ Armenien als militärische Siegermacht übernahm die Kontrolle über Bergkarabach und den Latschin-Korridor, der Bergkarabach mit Armenien verbindet. Um strategische Tiefe und eine Sicherheitspufferzone zu erlangen, besetzte Armenien zusätzlich sieben aserbaidjanische Provinzen um Karabach, was 15 Prozent des aserbaidjanischen Territoriums entspricht.²⁰ Der Krieg forderte Schätzungen zufolge zwischen 25 000 und 30 000 Tote auf beiden Seiten, hinterliess 750 000 Binnenvertriebene in Aserbaidschan, die aus Karabach und den besetzten Gebieten geflohen waren, und etwa 360 000 armenische Flüchtlinge aus Aserbaidschan.²¹ Heute ist die international nicht anerkannte Republik Bergkarabach ein unabhängiger De-facto-Staat mit einer demokratisch gewählten Regierung und einer Bevölkerungszahl von rund 140 000 Einwohnern.

Seit Anfang 2014 haben die Verstösse gegen den Waffenstillstand an der Kontaktlinie zugenommen.

Die momentane Situation in Bergkarabach beruht auf konventioneller militärischer Abschreckung und der Selbstregulierung der betroffenen Parteien. Seit 1994 existiert ein von den Konfliktparteien selbst kontrollierter Waffenstillstand. Es kommt jedoch an der Kontaktlinie zwischen Bergkarabach und Aserbaidschan regelmässig zu bewaffneten Auseinandersetzungen mit militärischen und zivilen Opfern.²² Seit Anfang 2014 haben die Verstösse gegen den Waffenstillstand an der Kontaktlinie und der armenisch-aserbaidjanischen Grenze zugenommen

19 Anna Hess, «Bergkarabach: Hindernisse für eine Verhandlungslösung», in: *GSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 131 (2013).

20 Ebd.

21 UNHCR, *United Nations High Commissioner for Refugees*, 2014, <http://www.un.am/en/> UNHCR.

22 Hess, Bergkarabach.

und im August 2014 zur schwersten Eskalation des Konflikts seit 1994 geführt.²³ Beide Konfliktparteien beklagten als Folge der Kämpfe und Übergriffe erhebliche Verluste, was die Wahrscheinlichkeit eines erneuten Ausbruchs des Krieges erhöht. Die Feindseligkeiten sind kurz vor einem von Präsident Wladimir Putin einberufenen trilateralen Treffen mit den Präsidenten von Armenien und Aserbaidshan in Sotschi vom 10. August 2014 zum Stillstand gekommen. Das einzige Ergebnis des Zusammentreffens war jedoch eine Rückkehr der Parteien zum selbstkontrollierten Waffenstillstand und eine deklaratorische Verpflichtung zur friedlichen Beilegung des Konflikts.²⁴

PROBLEMSTELLUNGEN

Der Konflikt um Bergkarabach ist multidimensional und hat politische, sozioökonomische und sicherheitsrelevante Dimensionen, die von territorialen Streitigkeiten bis hin zu ethnischen Feindseligkeiten reichen.²⁵ In rechtlicher Hinsicht beruht der Konflikt auf zwei kollidierenden Prinzipien: der territorialen Integrität Aserbaidshans und dem Selbstbestimmungsrecht Bergkarabachs. In den vergangenen 20 Jahren wurde über vier Schlüsselfragen verhandelt: den politischen Status Bergkarabachs und des Latschin-Korridors, den Abzug der armenischen Truppen aus den besetzten aserbaidshanischen Gebieten, Sicherheitsgarantien für Karabach und Armenien im Falle einer Rückgabe der besetzten Gebiete sowie Rückkehr und die Wiederansiedelung der ethnisch aserischen Binnervertriebenen. Die vier Schlüsselfragen bilden das Kernstück der Madrider Prinzipien, die als Arbeitsgrundlage für den von der Minsker OSZE-Gruppe geführten Friedensprozess dienen.²⁶

23 Thomas de Waal, *Karabakh's Guns of August*, 05.08.2014, <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=56322>.

24 «Putin, Aliyev, Sarksjan: Kein Durchbruch bei Bergkarabach», in: *Der Standard* (10.08.2014).

25 Hess, Bergkarabach.

26 Ohannes Geukjian, *Ethnicity, Nationalism and Conflict in the South Caucasus* (London: Ashgate, 2012).

FRIEDENSPROZESS

Während der letzten 20 Jahre wurden die internationalen Bemühungen zur Vermittlung im Konflikt um Bergkarabach von der Minsk-Gruppe der OSZE unter dem Ko-Vorsitz von Russland, den USA und Frankreich angeführt. Der Friedensprozess wird von den politischen Eliten in Armenien und Aserbaidschan dominiert, die De-facto-Behörden und die Zivilbevölkerung in Bergkarabach sind hingegen nicht beteiligt. Trotz der über 20 Jahre währenden Verhandlungen halten beide Seiten weiterhin an ihrer militärischen Machtdemonstration fest und fördern ein asymmetrisches Wettrüsten,²⁷ das die regionale Sicherheit bedroht. Ebenso beteiligen sich beide Seiten an psychologischer Kriegsführung, zementieren damit die gegenseitigen Vorstellungen und nationalen Identitäten und entmenschlichen letztlich ihre historischen Feinde.

2.2 GEORGIEN – VIELSCHICHTIGER KONFLIKT MIT SÜDOSSETIEN UND ABCHASIEN

Die Konflikte in und um Georgien sind im Vergleich mit dem Konflikt um Bergkarabach noch vielschichtiger und wirken sich stärker auf ihr nationales, regionales und internationales Umfeld aus.²⁸ Diese drei geografischen Dimensionen berücksichtigt auch der Schweizer Ansatz zur Förderung der Menschlichen Sicherheit.

GEORGIEN – KONFLIKTGESCHICHTE SÜDOSSETIEN

Mit dem Zerfall der Sowjetunion gewannen nationalistische Tendenzen in Georgien und den autonomen Regionen erneut an Bedeutung. In den frühen 1990er-Jahren vertrat der erste Präsident des unabhängigen Georgien, Swiad Gamsachurdia (1991–93), eine stark nationalistische

27 Im Jahr 2012 stieg der Verteidigungshaushalt Armeniens auf rund 400 Mio. USD an, während er 2006 noch 180 Mio. USD betragen hatte. Der Wehretat von Aserbaidschan ist von 175 Mio. USD im Jahr 2004 auf 3,74 Mrd. in 2012 angewachsen und entspricht damit dem doppelten Umfang des gesamten armenischen Staatshaushalts. Matthew Clements / Lian Stromberg, «On the Warpath: Armenia and Azerbaijan's Struggle for Supremacy», *IHS Jane's Intelligence Review* 24 (2012), 24–31, 28.

28 *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia* («Tagliavini-Report»), Bd. I–III, 2009, <http://www.ceiiig.ch>.

Ideologie, die vom politischen Establishment mit Forderungen wie «Georgien den Georgiern» dankbar aufgenommen wurde.²⁹ Abchasien und Südossetien forderten im Zuge ihrer angestrebten Selbstbestimmung die Unabhängigkeit von der neu ausgerufenen Republik Georgien. Diese Forderungen sind kein neues Phänomen, sondern reichen bis in das 19. Jahrhundert zurück. Bei dem Versuch Georgiens, den Auflösungsprozess gewaltsam aufzuhalten, entbrannte Ende 1991 ein bewaffneter Konflikt in Südossetien, in dem etwa 1000 Menschen starben und Zehntausende vertrieben wurden.³⁰

Im Juni 1992 unterzeichneten der russische und georgische Präsident das Waffenstillstandsabkommen von Sotschi, das eine gemischte Kontrollkommission und die Entsendung gemischter Friedenstruppen aus Georgien, Südossetien und Russland vorsah.³¹ Zusätzlich wurde Ende 1992 eine OSZE-Mission in Tiflis eingerichtet, um die Einhaltung des Waffenstillstands zu überwachen und den Friedensprozess zu unterstützen.³² Beide Missionen endeten 2008 nach dem Ausbruch des georgisch-russischen Krieges.

Trotz der Friedensbemühungen der internationalen Gemeinschaft zwischen 1992 und 2008 und den eingesetzten Instrumenten zur Stabilisierung der Region kam es im August 2008 erneut zu einem bewaffneten Konflikt zwischen Georgien und Südossetien. Der prowestliche Präsident Micheil Saakaschwili, der sich der militärischen und politischen Stärke seines Landes allzu gewiss war, beschloss die Probleme rund um die territoriale Integrität seines Landes ein für alle Mal zu lösen. Am 7. August 2008 eröffneten georgische Truppen eine Militäroffensive auf

29 In der georgischen Unabhängigkeitserklärung vom 09.04.1991 finden die Unabhängigkeitsbestrebungen von Abchasien und Südossetien keine Erwähnung, vielmehr heisst es: «The territory of the Georgian Sovereign Republic is united and indivisible». Thomas De Waal, *The Caucasus: An Introduction* (New York: Oxford University Press, 2010), 134.

30 Südossetien ist eine Bergregion im Grenzgebiet zwischen Georgien und dem russischen Nordkaukasus mit einer Fläche von rund 3900 km². Nikola Cvetkovski / Dennis Sammut, *Confidence-Building Matters: The Georgia-South Ossetia Conflict* (London: Vertic, 1998), 5. In Südossetien leben etwa 40000 Menschen (Angaben variieren je nach Quellenangabe stark). Die Opfer- und Flüchtlingszahlen stammen aus De Waal, *The Caucasus*, 139; Cvetkovski/Sammut, *Confidence -Building Matters*, 12.

31 «Agreement on the Principles for the Regulation of the Georgian-Ossetian Conflict», in: M.A. Volkhonskiy (Hrsg.), *Konflikt v Abkhasii i Yuzhnoy Osetii. Dokumenty 1989–2006* (Moskau: Panorama, 2008), 252f.

32 OSCE, *OSCE Mission to Georgia*, 2014, <http://www.osce.org/georgia-closed/4338>.

die Stadt Zchinwali und lösten einen fünf Tage dauernden georgisch-russischen Krieg aus, der sich schnell auch auf Abchasien ausdehnte. In der Folge verlor Georgien jegliche Kontrolle über die abtrünnigen Gebiete, die von Russland als unabhängige Staaten anerkannt wurden. Nach fünf Tagen wurde der Krieg durch einen von der französischen EU-Präsidentschaft unter dem damaligen Präsidenten Nicolas Sarkozy vermittelten Waffenstillstand beendet. Das Sechspunkte-Abkommen zum Waffenstillstand wurde am 12. August 2008 unterzeichnet, gefolgt von einer Umsetzungsvereinbarung im September.³³ Der von Sarkozy vermittelte Friedensplan befriedete den Konflikt zwischen Georgien und Russland und ebnete den Weg für die bis heute andauernden Internationalen Genfer Gespräche, der einzigen Plattform, die alle Konfliktparteien einschliesslich Abchasien, Südossetien, Georgien und Russland an einem Tisch versammelt.³⁴

In der Folge verlor Georgien jegliche Kontrolle über die abtrünnigen Gebiete.

Der aktuelle Konflikt in und um Südossetien beschränkt sich auf kleinere Zwischenfälle an der Administrativ-Grenze zu Georgien. Ein andauerndes Problem, das in Georgien, aber auch auf internationaler Ebene für erheblichen Unmut sorgt, sind die so genannten «Grenzverschiebungen». Die südossetischen Behörden versetzen die Administrativ-Grenze mithilfe russischer Truppen kontinuierlich zugunsten Südossetiens. Die Truppen verbarrikadieren sich hinter den neuen Grenzen und sorgen mit ihren Aktionen dafür, dass Ackerland oder sogar Friedhöfe georgischer Dörfer über Nacht in fremdem Territorium zu liegen kommen.³⁵ Im Rahmen des OSZE-Vorsitzes äusserte die Schweiz immer wieder ihre Besorgnis über die Ausmasse dieser «Grenzverschiebungen».³⁶

33 «The six-point ceasefire agreement», in: *Radio France Internationale* (16.08.2008).

34 Für weitere Einblicke in die Arbeit der Genfer Gespräche siehe Antti Turunen, *Challenges and Prospects for the Geneva Process* (Helsinki: Aleksanteri Institute, Mai 2011).

35 Siehe den Fall des georgischen Dorfes Gogeti, <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/234750>.

36 Interview mit der OSZE-Task-Force, Bern, 22.7.2014.

GEORGIEN – KONFLIKTGESCHICHTE ABCHASIEN

Abchasien hat eine grössere Fläche und Bevölkerungszahl als Südossetien und einen direkten Zugang zum Schwarzen Meer und ist – anders als Südossetien – seit jeher eine Region mit sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Bedeutung für Georgien.³⁷ Die Unabhängigkeitsbestrebungen Abchasiens sind kein neues Phänomen, sondern traten auch während der Sowjetherrschaft immer wieder zutage. In den unruhigen Zeiten vor dem definitiven Zerfall der Sowjetunion fürchtete man in Tiflis bereits, die Kontrolle über Abchasien zu verlieren. Als Reaktion auf das abtrünnige Abchasien marschierten georgische Truppen im August 1992 in die abchasische Hauptstadt Suchumi ein, unter dem Vorwand, die nationale Kontrolle während der politischen Unruhen wiederherzustellen. In der Folge begann ein zerstörerischer Krieg, der rund 8 000 Tote und 18 000 Verletzte sowie etwa 200 000 Binnenvertriebene und Flüchtlinge forderte.³⁸ Mit der Unterstützung russischer Einheiten und bewaffneter Zivilisten aus dem Nordkaukasus gelang es Abchasien, die georgische Armee zurückzudrängen, und der Grossteil der georgischen Bevölkerung in Abchasien musste aus Abchasien fliehen.³⁹ Die georgische Regierung kapitulierte daraufhin, gab dem Druck Russlands nach und schloss sich der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) an.

Im Mai 1994 unterzeichneten die Konfliktparteien schliesslich ein stabiles Waffenstillstandsabkommen in Moskau. Das Moskauer Abkommen sah die Entsendung von GUS-Friedenstruppen unter russischer Führung vor.⁴⁰ Daraufhin erhielt die bereits im August 1993 aufgrund der Resolution des UNO-Sicherheitsrates Nr. 858 eingesetzte Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) das Man-

37 Das Gebiet Abchasiens umfasst etwa 8 600 km² und hat offiziellen Quellen zufolge im Jahr 2011 eine Bevölkerung von rund 250 000 ständigen Einwohnern. Siehe Teymuraz Blyumgart, *Naselenie Abkhazii – gde istina?*, 17.05.2011, <http://abkhazeti.info/news/1305685446.php>.

38 International Crisis Group, *Abkhazia*, 1.

39 Von den etwa 240 000 Georgiern, die vor Beginn des Krieges in Abchasien lebten, blieben nur wenige Tausende, die restlichen Georgier leben als Binnenvertriebene in Georgien. De Waal, *The Caucasus*, 164.

40 *Diplomaticheskii vestnik*, Bd. 11 – 12 (Juni 1994), 47. Die GUS-Friedenstruppe bestand letztlich ausschliesslich aus russischen Kontingenten.

dat, die Einhaltung des Waffenstillstands zu überwachen.⁴¹ Nachdem das Abkommen um eine militärische und politische Komponente erweitert worden war, wurde das Mandat jedoch überarbeitet.⁴² Ähnlich wie in Südossetien lief auch diese Mission im Jahr 2008 aus. Heute fungiert Russland weiterhin als Garant für die Sicherheit in Abchasien und Südossetien, die *Monitoring-Mission* der EU ist allerdings ausschliesslich in Georgien präsent und hat keinen Zugang zu den beiden Teilrepubliken.

PROBLEMSTELLUNGEN UND AKTUELLE KONFLIKTSITUATIONEN

Fast zwei Jahrzehnte nach dem Waffenstillstandsabkommen sind die Konflikte bis heute nicht beigelegt. Die Konfliktherde, häufig als «eingefrorene Konflikte» bezeichnet, flammen aufgrund regionaler Spannungen zwischen Russland und Georgien oder geopolitischer Veränderungen regelmässig wieder auf. Die Konflikte um Abchasien und Südossetien sind im Vergleich zum Konflikt um Bergkarabach extrem anfällig für die Auswirkungen von Grossmachtpolitik und strategischen Allianzen in der Region. Seit 2008 waren zwar einige Fortschritte zu verzeichnen, dennoch ist die humanitäre Notlage der Flüchtlinge und Rückkehrer, insbesondere von und nach Abchasien, weiterhin prekär.⁴³ Die teilweise anerkannten Republiken – insbesondere Südossetien – sind von internationalen Monitoring- und Hilfsmassnahmen gänzlich abgeschnitten und bilden ein schwarzes Loch auf der Landkarte der internationalen Beziehungen.⁴⁴ Darüber hinaus sind die diplomatischen Beziehungen zwischen Russland und Georgien immer noch belastet und multilaterale Organisationen sind aufgrund des Krieges von 2008 in beiden teilweise anerkannten Republiken weiterhin von Friedensmissionen ausgeschlossen.⁴⁵ Trotz der Anerkennung Abchasiens und Südossetiens als unabhängige Staaten durch Russland bleiben die beiden Teilrepub-

41 De Waal, *The Caucasus*, 164.

42 <http://www.unomig.org>.

43 Institute for Democracy and Saferworld, *Security for Local Communities: Can the Achievements of the Past Few Years be Preserved?*, Mai 2014.

44 GFSIS and George Mason University, *Georgian–South Ossetian Conflict: Researching Peace*, September 2011.

45 *Tagliavini-Report*, Bd.I.

liken weiterhin international isoliert und erhöhen die Notwendigkeit nach einem regionalen Dialog. Dieser ist derzeit durch die Genfer Gespräche gegeben, dem einzigen *Track-One*-Gesprächsforum,⁴⁶ das sämtliche Konfliktparteien einbezieht.

3. SCHWEIZER FRIEDENSFÖRDERUNG WÄHREND DES OSZE-VORSITZES

Während der Vorbereitungen hatte die OSZE-Task-Force im EDA Dialog und Vertrauensbildung im Südkaukasus als Schwerpunkt der Schweizer Aktivitäten im Vorsitzjahr 2014 definiert. Bern wollte sowohl die Genfer Gespräche zwischen Russland und Georgien vorantreiben, aber auch den Langzeitkonflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Bergkarabach entschärfen. Das OSZE-Mandat sollte dabei helfen, die etablierte Schweizer Friedenspolitik im Südkaukasus sichtbarer zu machen.

3.1 BERGKARABACH

Die Schweiz sieht sich weiterhin verpflichtet, nach einer friedlichen Lösung im Konflikt um Bergkarabach zu suchen und unterstützt den von der Minsk-Gruppe der OSZE geführten Friedensprozess. Der Schweizer Bundespräsident Didier Burkhalter bekräftigte in seiner Funktion als OSZE-Vorsitzender (CiO) anlässlich seines Besuchs im Juni 2014 im Südkaukasus das Engagement der Schweiz für eine friedliche Beilegung des Konflikts⁴⁷ und ermutigte zur Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen Armenien und Aserbaidschan. Nach der Eskalation im August 2014 forderte OSZE-Präsident Burkhalter die Parteien auf, auf Gewalt zu verzichten und an den Verhandlungstisch zurückzukeh-

46 *Track One* sind Interventionen auf offizieller und staatlicher Ebene, *Track Two* meint die Arbeit auf zivilgesellschaftlicher Ebene, *Track Three* bezieht sich auf gesellschaftliche Basisgruppen; siehe J.W. McDonald / D.B. Bendahmane, *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy* (Washington D.C.: U.S. Department of State, 1987), 5–20.

47 OSCE, *In Yerevan OSCE Chairperson-in-Office encourages intensified negotiations on Nagorno-Karabakh conflict and pledges continued OSCE support to reforms*, 04.06.2014; siehe auch EDA, *Der amtierende OSZE-Vorsitzende Didier Burkhalter wirbt für pragmatische Zusammenarbeit zur Überwindung des Georgienkonflikts*, 03.06.2014; «Burkhalter parle du Haut-Karabakh avec le président azerbaïdjanais», in: *La Liberté* (02.06.2014).

ren.⁴⁸ Als Mitglied der OSZE-Troika hat die Schweiz von 2013 bis 2015 Zugang zur Minsk-Gruppe. Der OSZE-Vorsitzende und sein persönlicher Sonderbeauftragter für den Südkaukasus, Angelo Gnädinger, sind zwar nicht direkt an den Verhandlungen mit den Konfliktparteien beteiligt, aber sie stehen in engem und beratendem Kontakt mit den drei Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe aus den USA, Frankreich und Russland sowie mit Botschafter Andrzej Kasprzyk, dem persönlichen Sonderbeauftragten des CiO für diesen Konflikt. Die Doppelfunktion von Aussenminister Burkhalter, der gleichzeitig auch Bundespräsident der Schweiz ist, eröffnet ihm im Gegensatz zu seinen Vorgängern einmalige Kontakte zu wichtigen Staats- und Regierungschefs. Ein weiteres wichtiges Gesprächsforum ist das *High Level Planning Committee* (HLPC) der OSZE unter der Leitung des schweizerischen Oberst

Nach der Eskalation forderte Burkhalter die Parteien auf, auf Gewalt zu verzichten und an den Verhandlungstisch zurückzukehren.

Markus Widmer. Der Leiter des HLPC trifft sich regelmässig mit den Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe, dem OSZE-Präsidenten und seinen Sonderbeauftragten zu Beratungen über friedenserhaltende Komponenten im Rahmen eines möglichen Friedensabkommens zwischen Armenien und Aserbaidshan im Konflikt um Bergkarabach.⁴⁹

Doch trotz der beschriebenen Möglichkeiten ist der Schweizer Vorsitz durch die geopolitischen Gegebenheiten des festgefahrenen Konflikts um Bergkarabach und der fehlenden Motivation der Konfliktparteien in seinem Wirken stark eingeschränkt. Der stagnierende Friedensprozess auf *Track-One*-Ebene schränkt den Einfluss des Schweizer Vorsitzes direkt und nachhaltig ein. Während des Schweizer OSZE-Vorsitzes gab es bisher keine von der Minsk-Gruppe vermittelten *Track-One*-Gespräche, mit Ausnahme des oben erwähnten, vom russischen Präsidenten Putin vermittelten Treffens zwischen dem armenischen und aserbaidshanischen Präsidenten nach der Eskalation des Konflikts. Angesichts der politischen Sackgasse und der verfahrenen geopolitischen

48 OSCE, *OSCE Chairperson-in-Office, Minsk Group Co-Chairs deeply concerned about developments at Line of Contact, call for immediate action to defuse tensions*, 02.08.2014.

49 OSCE, *Colonel Markus Widmer*, 2014, <http://www.osce.org/hlpg>.

Situation im Konflikt um Bergkarabach bleibt dem Schweizer Vorsitzenden nur ein sehr begrenzter Spielraum, um den Friedensprozess voran zu bringen.

Die Schweiz verfolgt einen zweigleisigen Ansatz der Konfliktlösung: Sie unterstützt einerseits den von den Ko-Vorsitzenden der Minsk-

Dem Schweizer Vorsitzenden bleibt nur ein sehr begrenzter Spielraum, um den Friedensprozess voran zu bringen.

Gruppe gesteuerten offiziellen Friedensprozess auf *Track-One*-Ebene mit allen Mitteln. Sie ermutigt dabei die Parteien zur Wiederaufnahme strukturierterer und «intensiverer» Verhandlungen, die Aussicht auf ein mögliches Friedensabkommen bieten.⁵⁰ Andererseits fördert der Schwei-

zer Vorsitz auf der *Track-Two*-Ebene der Zivilgesellschaften das Konzept der Inklusivität und der mehrgleisigen Vermittlungsansätze. Der Schweizer Vorsitz ist darum bemüht, Vertreter der Zivilgesellschaften aus Armenien und Aserbaidschan an den offiziellen Verhandlungstisch zu holen und hat aus diesem Grund die Berner Gespräche initiiert⁵¹ – eine Reihe von Treffen mit Vertretern der Zivilgesellschaften, Sicherheitsexperten, politischen Analysten aus dem Südkaukasus sowie internationalen Politikern, die Ideen entwickeln, wie die Zivilgesellschaften stärker in die *Track-One*-Verhandlungen und den Friedensprozess eingebunden werden könnten. Dieser innovative Ansatz hat, falls er erfolgreich umgesetzt werden kann, das Potenzial, einen wichtigen Schweizer Beitrag zur Vermittlungsarbeit der OSZE zu leisten, der sich auch auf andere Konflikte übertragen lassen könnte. Eine grosse Herausforderung für den Schweizer OSZE-Vorsitz ist jedoch die Situation der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Aserbaidschan.⁵²

50 OSCE, *Yerevan*, 04.06.2014. Im Kontext der Gespräche um Bergkarabach unter Leitung der Minsk-Gruppe haben die Gespräche in den vergangenen Jahren ausschliesslich zwischen den beiden Präsidenten in Anwesenheit von Vertretern der Minsker Ko-Vorsitzenden (Frankreich, Russland, USA) stattgefunden. Während des Schweizer Vorsitzes wurde dazu aufgerufen, strukturiertere Verhandlungen aufzunehmen.

51 International Peace Institute, *New Approaches to Settling Nagorno-Karabakh Conflict*, Mai 2014.

52 «Azerbaijan Tightens Screws on Civil Society, Independent Media», in: *Radio Free Europe Radio Liberty* (09.09.2014); siehe auch Human Rights Watch, *Tightening the Screws: Azerbaijan's Crackdown on Civil Society and Dissent*, 2014.

3.2 GEORGIEN, ABCHASIEN UND SÜDOSSETIEN

Ähnlich wie im Konflikt um Bergkarabach konzentrieren sich die Massnahmen des OSZE-Vorsitzes auf die Dialogförderung mit und vertrauensbildende Massnahmen für Georgien. Im Unterschied zu Bergkarabach ist die Schweiz jedoch im laufenden *Track-One*-Friedensprozess stärker präsent. Dies ist nicht zuletzt auf das Schutzmachtmandat der Schweiz zurückzuführen, das den direkten Kontakt mit hochrangigen Entscheidungsträgern in Georgien und Russland erleichtert und damit den offiziellen Friedensprozess direkt und nachhaltig unterstützt.⁵³

Auf internationaler Ebene besteht der wichtigste Beitrag des Schweizer OSZE-Vorsitzes darin, in Zusammenarbeit mit der EU und der UNO die Genfer Gespräche, an denen die USA dauerhaft teilnehmen, auszurichten und zu fördern. Im Unterschied zum Minsk-Prozess zur Lösung des Konflikts um Bergkarabach nimmt die Schweiz aktiv an diesen *Track-One*-Gesprächen teil. Botschafter Angelo Gnädinger nimmt in seiner Funktion als Sonderbeauftragter des amtierenden OSZE-Vorsitzenden für den Südkaukasus an den Genfer Gesprächen als Ko-Vorsitzender teil, zusammen mit diplomatischen Vertretern aus der EU und den USA. Im Rahmen der Genfer Gespräche ist der Schweizer Vorsitz darum bemüht, die *Track-One*-Ebene mit der *Track-Two*-Friedensförderung zu verknüpfen, um einen konstruktiven Dialog anzuregen.

Die beiden im Jahr 2014 abgehaltenen Gesprächsrunden unter Schweizer Mitwirkung haben zu gemischten Ergebnissen geführt und sind von den Entwicklungen in der Ukraine überschattet worden. Die Gesprächsrunde im März dieses Jahres galt noch als vielversprechend und zielte auf ein mögliches Abkommen über die Nichtanwendung von Gewalt in Georgien, Abchasien und Südossetien ab. Das letzte Genfer Gespräch im Juni hingegen musste wegen Differenzen beim politisch hochbrisanten Thema «Binnenvertriebene» aus Abchasien und Südossetien vorzeitig ausgesetzt werden.⁵⁴

Neben den regelmässigen Genfer Gesprächen, die vier Mal im Jahr am Genfersee stattfinden, gibt es ein weiteres Diskussionsforum zur

53 Trachsler, *Schutzmacht Schweiz*.

54 Interview mit der OSZE-Task-Force, Bern, 20.06.2014. Siehe auch die Einschätzung des US-Delegierten, *The U.S. Participated in the 27th Round of Geneva International Discussions on the conflict in Georgia*, 25.03.2014.

Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen, den *Joint Incident Prevention and Response Mechanism* (IPRM). Der 2009 ins Leben gerufene IPRM ist der bislang am besten greifbare Erfolg der Genfer Gespräche, demzufolge monatlich Gespräche an der Administrativ-Grenze zwischen Georgien und Südossetien und Abchasien stattfinden – nämlich in Gali, an der Administrativ-Grenze mit Abchasien, und in Ergneti, an

Die beiden Gesprächsrunden unter Schweizer Mitwirkung sind von den Entwicklungen in der Ukraine überschattet worden.

der Administrativ-Grenze mit Südossetien. Die Zusammentreffen finden unter Leitung der OSZE und der Monitoring-Mission der EU in Georgien

(EUMM) statt und beteiligen Vertreter der örtlichen Vollzugsbehörden ebenso wie Vertreter aus Moskau und Tiflis.⁵⁵ Die Gespräche in Gali mussten 2012 unterbrochen werden, die Gespräche in Ergneti finden hingegen bis heute regelmässig statt und bieten ein wichtiges Forum für den Informationsaustausch zu Themen wie Entführungen, illegale Festnahmen oder Grenzverschiebungen. Botschafter Gnädinger vertritt derzeit den Schweizer OSZE-Vorsitz während der monatlichen Treffen in Ergneti als Ko-Vermittler, zusammen mit dem Leiter der Mission EUMM, Toivo Klaur. Bei einem kürzlich stattgefundenen Treffen wurde er vom Schweizer OSZE-Präsidenten Didier Burkhalter begleitet, der die Arbeit im Rahmen der IPRM als «beeindruckendes Beispiel pragmatischer und grenzübergreifender Kooperation» würdigte. Die IPRM-Gespräche bewiesen, so Burkhalter, dass die Sicherheit und die Lebensbedingungen der Menschen in der Region dank der guten Zusammenarbeit aller Beteiligten verbessert werden konnten.⁵⁶

Auf der Ebene der regionalen Dialogförderung fungiert die Schweiz als Schutzmacht und vertritt wie oben erwähnt reziprok die georgischen und russischen diplomatischen Interessen in Moskau und Tiflis. Darüber hinaus unterstützt die Schweizer Regierung unterschiedliche Expertengespräche und -projekte auf *Track-Two*-Ebene zur Wiederaufnahme des regionalen Dialogs zwischen Georgien und Russland sowie

55 Antti Turunen, *Challenges and Prospects for the Geneva Process* (Helsinki: Aleksanteri Institute, Mai 2011), 3.

56 EDA, *Burkhalter wirbt für Zusammenarbeit*, 03.06.2014.

zwischen Georgien und den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien. Unter anderem unterstützt die Schweiz den Istanbul-Prozess mit finanziellen Mitteln. Dabei handelt es sich um ein Projekt zur Förderung des Dialogs der Zivilgesellschaften, das Ende 2008 ins Leben gerufen wurde, um die fachlichen Diskussionen von Experten aus dem humanitären, akademischen, soziokulturellen und wirtschaftlichen Bereich miteinander zu vernetzen. Unter der jüngst gewählten, weniger russlandfeindlichen Regierung in Georgien haben diese *Track-Two*-Aktivitäten an Sichtbarkeit und Bedeutung gewonnen, da ehemalige Teilnehmer des Istanbul-Prozesses zur neuen politischen Elite avanciert sind. Die Istanbul-Gespräche dienen als wichtige Kommunikationsplattform für die politischen Entscheidungsträger, weshalb die Entwicklungen zu einer Aufwertung des Dialogs auf «Track-1,5-Ebene» geführt haben.⁵⁷

Ähnlich wie beim Konflikt um Bergkarabach ist der OSZE-Vorsitz bemüht, die Gespräche auf *Track-One*-Ebene aufrechtzuerhalten und sie mit Initiativen der *Track-Two*-Ebene zu verknüpfen, um den Friedensprozess umfassender zu gestalten.

4. GEOPOLITISCHE VERÄNDERUNGEN UND DIE ZUKUNFT DER SCHWEIZER FRIEDENSFÖRDERUNG IM SÜDKAUKASUS

Zum Zeitpunkt der Drucklegung (anfangs November 2014) verändert sich der geopolitische Kontext in und um den Südkaukasus rasant. Die Ukraine-Krise dauert an und noch ist nicht absehbar, welchen Einfluss sie auf die Stabilität im Südkaukasus haben wird und welche Konsequenzen daraus für das Schweizer Engagement in der Region über den OSZE-Vorsitz hinaus erwachsen.

Trotz dieser Unwägbarkeiten zeichnen sich erste Tendenzen ab, die auf eine Zuspitzung der regionalen Spannungen im Südkaukasus hindeuten. Die massiven Ausschreitungen im August 2014 in Bergkarabach, die schlimmsten in den vergangenen 20 Jahren, sind höchstwahrscheinlich auf die zunehmende Instabilität im Kontext der Ukraine-Krise zurückzuführen. Seit Beginn des Jahres 2014 haben sich die Fronten in den Konflikten um Bergkarabach, Abchasien und Südossetien als Folge der

57 *Istanbul Process: Dialogue of Georgian and Russian Political Experts*, <http://www.istanbulprocess.org>.

Ukraine-Krise verhärtet. Instabilitäten in unmittelbarer Nachbarschaft bieten den Konfliktparteien die Gelegenheit zum Muskelspiel und Auskosten der gegnerischen Verteidigungsbereitschaft, insbesondere dann, wenn der Konflikt auf politischer Ebene noch nicht beigelegt worden ist.

In Georgien ist eine Verhärtung der politischen Positionen in Süd-ossetien und Abchasien zu beobachten. Neben anderen Faktoren verdeutlicht auch das frühzeitige Ende der Genfer Gespräche im Juni, wie fragil und wie anfällig Friedensprozesse für geopolitische Veränderungen sind. Die Verhärtung der Positionen in allen drei Konfliktkonstellationen veranschaulicht, dass die Friedensbemühungen im Südkaukasus bisher eher dem Konfliktmanagement als der Konfliktlösung gedient haben. Daraus geht hervor, dass die zugrundeliegenden Ursachen im Friedensprozess bis heute nicht angegangen worden sind. Es besteht die dringende Notwendigkeit, die politischen Verhandlungen auf ein neues Niveau anzuheben, so dass durch strukturierte Verhandlungen eine Beilegung der Konflikte erzielt werden kann. Die Schweiz ist mit dem nötigen Fach- und Methodenwissen bestens darauf vorbereitet, derartige strukturierte Prozesse zu begleiten, wenngleich die aktuellen geopolitischen Gegebenheiten ihr wenig Spielraum gelassen haben, um ihre aussenpolitischen Instrumente während des OSZE-Vorsitzes 2014 voll zur Geltung zu bringen.

Neben den sicherheitsrelevanten Ungewissheiten im Südkaukasus gibt es aber auch zahlreiche politische und wirtschaftliche Unwägbarkeiten. Alle drei Staaten der Region haben unterschiedliche Strukturen für die Annäherung an die EU und die Eurasische Wirtschaftsunion gewählt, die wirtschaftlich und politisch nicht zwingend miteinander kompatibel sind. Georgien hat seine proeuropäische Haltung durch die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens im Juni 2014⁵⁸ deutlich zum Ausdruck gebracht, während Aserbaidshan weiterhin eine mehrgleisige Aussenpolitik verfolgt. Armenien musste sich dem Druck seines wichtigsten strategischen Partners Russland beugen, Europa den Rücken zuwenden und 2013 dem Beitritt zu der von Russland dominierten Zollunion zustimmen.⁵⁹ Am 10. Oktober 2014 trat Armenien der Eurasischen Union von Russland, Kasachstan und Weissrussland

58 European Union External Action, *EU-Georgia relations*.

59 «Armenia says will join Russia-led customs union», in: *Reuters* (03.09.2013).

bei.⁶⁰ Ebenfalls der Eurasischen Wirtschaftsunion beizutreten, scheint hingegen für Aserbaidschan kein Anliegen zu sein. Wie sich der engere Zusammenschluss Armeniens mit Russland auf die Konfliktodynamik in Bergkarabach auswirken wird, bleibt eine grosse Ungewissheit in der situativen Gesamtanalyse.

Das im Juni 2014 von Georgien unterzeichnete Assoziierungsabkommen mit der EU wirft zahlreiche Fragen auf: Welche Auswirkungen wird dieser Schritt auf die regionale wirtschaftliche und politische Dynamik haben? Wie wird das Abkommen mit der EU die Situation in den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien beeinflussen? Welche Bedeutung hat die neue strategische Partnerschaft für die georgisch-russischen Beziehungen?

Derzeit wird die politische und wirtschaftliche Realität in der Region derart neu gestaltet, dass zukünftige Entwicklungen und ihre Konsequenzen für das Schweizer Engagement kaum absehbar sind. Fest steht, dass die regionale Stabilität und die künftige Konfliktodynamik im Südkaukasus stark davon abhängen, wie Russland auf die aktuellen Ereignisse und die daraus resultierenden politischen Konsequenzen in der Region reagieren wird.

Aktuell ist nicht absehbar, ob Russland einschneidende Massnahmen ergreifen wird, um den wirtschaftlichen und politischen Einfluss des

Die Friedensbemühungen im Südkaukasus dienen bisher eher dem Konfliktmanagement als der Konfliktlösung.

Westens in der Region angesichts der proeuropäischen Haltung Georgiens einzudämmen, und ob es die Konflikte in der Region weiter schüren wird, um seine strategische Vormachtstellung und das Gleichgewicht zwischen den Interessen wiederherzustellen.

Darüber hinaus besteht die Befürchtung, dass die infolge der Ukraine-Krise wachsenden Gegensätze zwischen dem Westen und Russland negative Auswirkungen auf die Konfliktodynamik im Südkaukasus haben könnten. Angesichts der Verschlechterung der US-russischen Beziehungen müssen auch negative Auswirkungen auf die Arbeit der Minsker Gruppe befürchtet werden, das einzige Gesprächsforum, in dem Washington und Moskau bis heute ohne grössere Meinungsver-

60 «Armenia Joins Eurasian Union», in: *Asbarez* (10.10.2014).

schiedenheiten zusammenarbeiten.⁶¹ Bei der letzten Verhandlungsrunde des trilateralen Treffens in Sotschi zwischen Russland, Armenien und Aserbaidshan im August 2014 ging von Russland das eindeutige Signal aus, sich als Friedensstifter in diesem Konflikt profilieren zu wollen und bei dem ursprünglich zwischen den beiden Präsidenten in Paris geplanten Zusammentreffen anwesend zu sein. Als bündnisfreier Staat mit intensiven Kontakten zu Russland kann die Schweiz glaubwürdig als wichtige Vermittlerin auftreten, um die Spannungen zwischen dem Westen und Russland, die sich negativ auf die Situation im Südkaukasus auswirken, abzubauen.

Der Umgang mit der Ukraine-Krise und einem möglichen Spillover-Effekt auf den Südkaukasus wird aufgrund der engen Zusammenarbeit der konsekutiven Präsidentschaften 2014/15 auch im nächsten Jahr während des serbischen OSZE-Vorsitzes eine Herausforderung für die Schweizer Diplomatie bleiben. Es ist davon auszugehen, dass das komplizierte Machtspiel um geopolitische Interessen und die Positionierung interner und externer Akteure deutliche Auswirkungen auf den Südkaukasus haben wird, in welcher Form ist momentan jedoch nur schwer absehbar. Welchen Einfluss diese Veränderungen auf die Schweizer Aussenpolitik in der Region haben werden und ob die Schweiz gut genug aufgestellt ist, um positiv Einfluss auf die Entwicklungen nehmen zu können, gehört zu den künftigen Herausforderungen der Schweizer Diplomatie.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Es wäre verfrüht, die Arbeit des Schweizer OSZE-Vorsitzes und dessen Auswirkungen bereits vor der OSZE-Ministerkonferenz in Basel am 4. und 5. Dezember 2014 abschliessend zu bewerten. Doch bereits jetzt kann auf die Höhepunkte der Schweizer Friedensförderung im Südkaukasus verwiesen werden.

Die Förderung eines integrativen und mehrgleisigen Ansatzes zur Konfliktbeilegung in der Region gehört zu den Markenzeichen des bisherigen Schweizer OSZE-Vorsitzes. Ein weiterer wichtiger As-

61 Danielyan, *Armenia*. Die Minsk-Gruppe besteht aus den drei Ko-Vorsitzenden Russland, USA und Frankreich.

pekt des Schweizer Wirkens im Südkaukasus ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Schutz von Menschenrechtsaktivisten in allen drei Staaten. Die Stärkung der Zivilgesellschaften im OSZE-Raum und die Bekanntmachung mit der Arbeit der OSZE könnten, sofern sie erfolgreich sind, zu einem wichtigen Beitrag des Schweizer OSZE-Vorsitzes werden. Während des Vorsitzjahres hat die Schweiz vier Workshops für Zivilgesellschaften auf dem Balkan, in Zentralasien, Österreich und im Südkaukasus ausgerichtet, um tiefere Einblicke in die Zivilgesellschaften zu erhalten und diese Erkenntnisse in die OSZE-Ministerkonferenz gegen Ende des Vorsitzjahres in Basel einfließen zu lassen.⁶²

Für die Schweiz bleibt in den aktuellen Friedensprozessen nur wenig Spielraum für einen Durchbruch.

So wertvoll der Beitrag der Schweiz zur Friedensförderung im Südkaukasus jedoch sein mag: Es ist grosse Vorsicht geboten bei den Erwartungen und Hoffnungen im Hinblick auf eine konkrete Einigung zur Beilegung der Konflikte. Vor dem Hintergrund der geopolitischen Realitäten, der regional-strategischen Interessen der direkten Vermittler und angesichts der Kontrolle dieser Vermittler über den formalen Vermittlungsprozess bleibt für die Schweiz in den aktuellen Friedensprozessen nur wenig Spielraum für einen Durchbruch. Der derzeitige Schweizer Beitrag kann jedoch, sofern er nach dem OSZE-Vorsitz fortgeführt wird, einen zunehmend wichtigen Mehrwert für die laufenden Friedensprozesse liefern.

Es ist anzuraten, dass die Schweiz ihr unparteiisches Engagement in der Region über den OSZE-Vorsitz hinaus weiterführt – ungeachtet der enger gewordenen Wirtschaftsbeziehungen mit Aserbaidschan⁶³ und trotz der Forderung des Westens, die russische Politik nach der Ukraine-Krise zu boykottieren. Die Schweiz sollte ihre Brückenbauerfunktion im Südkaukasus weiter ausbauen – und nicht nur Brücken zwischen den

62 Swisspeace, *Switzerland Chairs the OSCE in 2014*, 2014, <http://www.swisspeace.ch/projects/osce-chairmanship.html>; *Swiss OSCE Chairmanship 2014: Outlining the Workplan*, 03.07.2013, <http://www.humanrights.ch/en/switzerland/foreign-affairs/io/osce/swiss-osce-chairmanship-2014-outlining-workplan>.

63 Staatssekretariat für Wirtschaft, *Stärkung der Schweizer Wirtschaftsbeziehungen zu Kasachstan und Aserbaidschan*, 13.04.2014.

drei Staaten schlagen, die unterschiedliche politische und wirtschaftliche Annäherungsansätze verfolgen, sondern auch Brücken zwischen den verfeindeten Grossmächten bilden, die an ihren strategischen Vormachtstellungen in der Region festhalten. Dies erfordert eine erhebliche diplomatische Gewandtheit und Flexibilität, grossen politischen Einfluss und enorme strategische Intelligenz. Die Schweiz sollte ihre Vorteile als Staat mit *Soft Power* und einer unabhängigen Aussenpolitik stärker nutzen, um ihre Glaubwürdigkeit gegen die Grossmachtpolitik zu verteidigen und sich auch künftig ohne politische Eigeninteressen in der Region zu engagieren.