

Halbach, Uwe

Research Report

## Säbelrasseln und Friedenspolitik in Europas neuer Nachbarschaft

SWP-Aktuell, No. 32/2006

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Halbach, Uwe (2006) : Säbelrasseln und Friedenspolitik in Europas neuer Nachbarschaft, SWP-Aktuell, No. 32/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254621>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Säbelrasseln und Friedenspolitik in Europas neuer Nachbarschaft

Uwe Halbach

In letzter Zeit lassen provokante Töne in den Auseinandersetzungen um ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus aufhorchen. Das Verhältnis zwischen Russland und Georgien hat einen neuen Tiefpunkt erreicht. In Tiflis und in den Zentren Abchasiens und Südossetiens, Suchumi und Zchinwali, ergeht man sich in gegenseitigen Drohungen und Hinweisen auf die Gewaltbereitschaft des jeweiligen Konfliktgegners. Georgien fordert den Abzug der russischen Friedenstruppen aus den beiden Konfliktzonen, Moskau beharrt auf ihrem Verbleib. Die beiden Sezessionsrepubliken reagieren auf diesen Streit in Gemeinschaft mit dem von Moldova abtrünnigen Transnistrien mit einer verstärkten politisch-militärischen Vernetzung untereinander. Gleichzeitig verlautet aus Brüssel, die Europäische Union wolle sich verstärkt der Konfliktbearbeitung im Südkaukasus widmen.

In der Wahrnehmung der georgischen, abchasischen und ossetischen Streitparteien eskalieren gegenwärtig Sicherheitsdilemmata, die in anderer Form und unter anderen historischen Umständen schon beim Ausbruch der Gewalt Anfang der 1990er Jahre eine Rolle gespielt hatten. Auf der einen Seite fühlen sich die Sezessionsgebiete durch die rasante Aufrüstung Georgiens bedroht. Seit 2003 hat das Land seinen Militärhaushalt von einst 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf heute 3 Prozent angehoben. Allein 2005 betrug die Steigerung der Militärausgaben 143 Prozent. Ausgewählte Armee-Einheiten wurden durch US-Programme modernisiert. Die Streitkräfte werden radikal verschlankt und von Wehrpflichtigen auf Berufssoldaten

umgestellt. Georgien hat im Zuge seiner Annäherung an die NATO seine Sicherheitsstrukturen in beachtlicher Weise reformiert. Es hat alte sowjetische Strukturen wie den Militärapparat des Innenministeriums abgeschafft, die in anderen GUS-Staaten weiterbestehen. Aber von den Konfliktgegnern in den Sezessionsgebieten und ihrer Anlehnungsmacht Russland wird diese Entwicklung dahingehend gedeutet, dass Tiflis sich seine Option auf eine militärische Konfliktlösung ausbauen will. Sie wird mit dem feierlichen Versprechen des georgischen Präsidenten in Verbindung gebracht, die territoriale Integrität Georgiens baldmöglichst wiederherzustellen und diese Aufgabe an oberste Stelle der staatlichen Wiedergeburt nach der »Rosen-

revolution« zu setzen. Mit einem Gemisch aus Friedensrhetorik und Säbelrasseln nährten georgische Politiker in den letzten zwei Jahren diese Perzeption. Nicht nur Georgien, sondern auch der andere sezeptionsgeschädigte Staat im Südkaukasus, Aserbaidschan, hat in diesem Zeitraum kräftig aufgerüstet. Das Land nutzt seinen »energy honeymoon«, der ihm BIP-Wachstumsraten von über 20 Prozent beschert, für den Ausbau seiner Streitkräfte.

Die separatistischen Führungen in Abchasien und Südossetien kritisieren vor allem die ausländische, insbesondere amerikanische Unterstützung bei der Modernisierung der georgischen Streitkräfte, die zuvor als kaum einsatzfähig gelten mussten. In Suchumi beklagt man sich hauptsächlich über die Eröffnung der Militärbasis Senaki in der Nähe zu Abchasien, die aus georgischer Sicht wie kein anderes Projekt die Anpassung der eigenen Militäranlagen an NATO-Standards demonstrieren soll. Für den Fall des Abzugs der russischen Friedenstruppen droht die abchasische Führung mit dem Vorrücken eigener Streitkräfte in die Sicherheitszone am Inguri und mit der Verminung der Grenzlinie.

Auf der Gegenseite, in Georgien, gründet sich der Eindruck eines wachsenden Sicherheitsrisikos auf die russische Unterstützung der Sezessionsgebilde, auf deren Aufrüstung und zunehmende militärisch-politische Vernetzung untereinander, vor allem aber auf die ausgesprochen feindselige Haltung der politischen Öffentlichkeit Russlands gegenüber der georgischen Regierung und ihrer außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung auf westliche Partner. Der fortschreitende Prozess der politischen und ökonomischen Integration Abchasien und Südossetien in die Russische Föderation setzt die Regierung in Tiflis bei der Erfüllung ihres Versprechens, die territoriale Integrität Georgiens wiederherzustellen, unter großen Zeitdruck. Mit dem Hinweis auf legalisierbare oder bereits legalisierte Sezessionsfälle stellt der Kreml nun auch seine bisherige formelle Anerkennung der territorialen Integrität Georgiens in Frage,

die er ohnehin durch seine faktische Kaukasuspolitik ständig konterkariert hatte.

## **Südossetien**

Immer wieder geraten kleinste Gebietsteile Kaukasiens in die Schlagzeilen über Geopolitik im postsowjetischen Raum, so dass die Betrachtung dieser Region ständig zwischen Mikro- und Makroskopie schwankt. In den Jahren 2001/02 machte das winzige Pankisi-Tal im georgischen Grenzgebiet zu Tschetschenien von sich reden und wurde zum Mittelpunkt russisch-georgischer Querelen. Seit Sommer 2004 kommt Südossetien, ein Gebietsteil mit heute gerade einmal 70 bis 80 000 ossetischen und georgischen Einwohnern nicht mehr zur Ruhe. In den angespannten Beziehungen zwischen Moskau und Tiflis spielt das kleinste unter den postsowjetischen Sezessionsgebilden eine Hauptrolle. Vor 2004 galt Südossetien als der am weitesten entspannte Regionalkonflikt. Es konnten Brücken zwischen den hier zusammenlebenden ossetischen und georgischen Gemeinden gebaut und sogar der Aufbau gemeinsamer Verwaltungs- und Sicherheitsorgane in Angriff genommen werden. Das von Russland dominierte Peacekeeping in dieser Konfliktzone wurde von unabhängigen Beobachtern als relativ erfolgreich bewertet. Russland nimmt in den *Joint Peace Keeping Forces* (JPKF) aus russischen, georgischen und ossetischen Kontingenten ebenso die Führungsrolle ein wie in der *Joint Control Commission* (JCC), die den institutionellen Rahmen der Konfliktbearbeitung im Falle Südossetiens bildet.

Zur Eskalation kam es, als Georgien im Sommer 2004 eine Offensive gegen das Gebiet startete und seine Kontrollposten in ossetisches Gebiet vorschob. Südossetien fungierte als Schmuggelhochburg an der Nahtstelle zwischen Nord- und Südkaukasus und repräsentierte eines der für regionale Konfliktlandschaften typischen »schwarzen Löcher der Ordnungslosigkeit«. Doch die Bekämpfung des Schmuggels bot wohl nur einen Vorwand für den georgi-



Quelle: Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Berliner Zeitung; © Berliner Zeitung/Rita Böttcher

schen Vorstoß. Kurz zuvor war der südwestliche Landesteil Adscharien, der sich unter einer autokratischen Lokalherrschaft fiskalisch von Tiflis getrennt hatte, dem Gewaltmonopol der Zentralregierung wieder unterstellt worden. Die junge »Sturm und Drang«-Regierung in Tiflis wollte dieses Erfolgserlebnis auf die beiden grundlegend anders gelagerten Sezessionsfälle an der Grenze zu Russland übertragen und schickte sich an, die kleinere Konfliktzone Südossetien wieder unter ihre Kontrolle zu bringen. Sie unterlag dabei einer gravierenden Fehleinschätzung. Das Misstrauen gegenüber dem alten Metropolitanstaat wurde in der ossetischen Bevölkerung nur vergrößert, die Erinnerung an die von georgischen Verbänden in der Kampfphase von 1991/92 ausgeübte Gewalt wiederbelebt. Seither kommt es zwischen den Konfliktparteien immer wieder zu Provokationen, zu einem Gewaltaustausch auf niedriger Intensitätsstufe. Man streitet sich über die Verlagerung von Kontrollposten in der Konfliktzone, über die Truppenrotation in den nationalen Kontingenten in den JPKF

und über Übergriffe ossetischer und georgischer Akteure.

Im März 2006 publizierten russische Medien einen angeblichen Geheimplan Georgiens für einen »Blitzkrieg« gegen Südossetien. Prominente politische Kommentatoren in Russland warnten, Tiflis bereite im Schatten der Aufmerksamkeit, den der bevorstehende G8-Gipfel wirft, Militäroperationen gegen seine abtrünnigen Gebiete vor. Angesichts der wachsenden Spannungen in der Konfliktzone brachte eine Geberkonferenz in Brüssel, an der sich die Europäische Kommission, 17 europäische Staaten, die USA und die Türkei beteiligten, im Juni 8 Millionen Euro für wirtschaftlichen Wiederaufbau und Vertrauensbildung in Südossetien auf. Russland fügt durch ein eigenes Projekt weitere 3 Millionen Euro hinzu.

### Konfrontation zwischen Tiflis und Moskau

Die russisch-georgischen Beziehungen seien in einem so schlechten Zustand, dass sie

kaum noch schlechter werden können, konstatierte Präsident Saakaschwili vor einem Kurzbesuch bei seinem Amtskollegen im Kreml am 13. Juni. Das zweistündige miternächtliche Gespräch zwischen den beiden Präsidenten hat offenbar nicht zur Beruhigung der bilateralen Beziehungen beigetragen. In den Führungen Abchasiens und Südossetiens wird die georgisch-russische Konfrontation als eine geopolitische Konstante betrachtet, die durch ein Gespräch nicht zu überwinden sei. Die Hauptstreitpunkte zwischen Moskau und Tiflis sind derzeit:

- ▶ die Frage des russischen Peacekeeping in Abchasien und Südossetien;
- ▶ das Verhältnis zu den widersprüchlichen völkerrechtlichen Prinzipien der territorialen Integrität und der nationalen Selbstbestimmung;
- ▶ die Frage des Austritts Georgiens aus der GUS und seine euro-atlantische Orientierung;
- ▶ der Einsatz wirtschaftlicher Mittel bei der »Bestrafung« nicht willfähriger Nachbarn durch Russland;
- ▶ die »schleichende Annexion« Abchasiens und Südossetiens durch Russland.

Ungeachtet der gespannten politischen Beziehungen sind die wirtschaftlichen Verbindungen zwischen den beiden Staaten sehr eng. Russische Investitionen in Georgien haben sich 2005 laut Angaben Präsident Putins verfünffacht. Russland ist der größte Investor und wichtigste Handelspartner für Georgien. Mit seinem Importstopp für Wein und Mineralwasser aus Georgien hat es freilich einen Keil in die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen getrieben. Seit längerem denkt man in Tiflis darüber nach, welche Vorteile die Mitgliedschaft des Landes in der GUS noch bietet. Der russische Importstopp vom März dieses Jahres hat die georgischen Zweifel am Sinn einer weiteren GUS-Zugehörigkeit auf die Spitze getrieben. Das mit Verbraucherschutz begründete Einfuhrverbot für georgische und moldauische Weine wurde in beiden betroffenen Ländern als politische Strafmaßnahme mit gravierender ökonomischer

Schädigungsabsicht aufgefasst. Ein Austritt Georgiens aus der GUS würde das derzeitige Spektrum der Akteure, die Verantwortung für Konfliktbearbeitung und Peacekeeping in der Region übernommen haben, über den Haufen werfen. Nicht nur die Präsenz russischer Friedenstruppen, sondern auch die Beobachtungsmission der VN (UNOMIG) hängen an dem GUS-Mandat.

### **Peacekeeping und »piece keeping«**

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen über Konfliktbearbeitung im Südkaukasus steht die Frage des russischen Peacekeeping. Das georgische Parlament prüft laut einer im Oktober 2005 angenommenen Resolution die Rolle der russischen Friedenstruppen, die im Rahmen eines GUS-Mandats in Abchasien stationiert sind. Im Falle Südossetiens hat das Parlament in Tiflis bereits im Februar 2006 den Abzug der russischen Friedenstruppen gefordert. Georgien beharrt seit längerem auf einer Revision der bestehenden Formate für Konfliktbearbeitung. Es zielt auf die Internationalisierung dieser Formate und die Herabstufung der darin bislang dominierenden russischen Rolle. Präsident Saakaschwili hat die Kritik an der russischen »Friedenspolitik« im Südkaukasus auf die Formel »piece keeping, not peacekeeping« gebracht. Dahinter steht der Vorwurf, Russlands Politik auf diesem Feld füge sich in das imperiale Prinzip des »Teile und herrsche!«, dem sowohl die zaristische als auch die sowjetische Kaukasuspolitik gefolgt ist. Russland sei eben kein neutraler Akteur, der Äquidistanz zwischen den Konfliktparteien wahrte. Seine »Friedenstruppen« gewährten separatistischen Regimen, die von Russland zudem politisch und wirtschaftlich unterstützt werden, militärischen Schutz. Ihre »friedenspolitische« militärische Präsenz im Südkaukasus sei strategisch gegen Georgien gerichtet. Russland habe kein Interesse an einer wirklichen Konfliktlösung, sondern an der Aufrechterhaltung einer kontrollierbaren Instabilität Georgiens und der gesamten Region.

Auch eine ausführliche Studie der United Nations University von 2003 über »The Paradox of Russian Peacekeeping« konstatiert hier zumindest Ambivalenz: Auf strategischer Ebene verfolge Russland unübersehbare Eigeninteressen (Zugang zum Schwarzen Meer, militärische Präsenz an den Nahtstellen zwischen Süd- und Nordkaukasus, Einfluss auf die Politik in Georgien usw.); auf lokaler, taktischer Ebene bestehe dagegen durchaus die gute Absicht, Gewalt einzudämmen. Besonders dem Peacekeeping in Südossetien schrieb die Studie, die vor der seit Sommer 2004 grundlegend veränderten Situation erschien, Erfolg zu (»in terms of stabilizing the conflict and the facilitation of interactive negotiations between the opposite sites«). Die kürzlich aus ihrem Amt geschiedene Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs in Georgien, Heidi Tagliavini, bescheinigte den russischen Friedenstruppen und der UN-Beobachtermission eine derzeit unverzichtbare Rolle in Abchasien bei der »Eindämmung einer Situation, die zunehmend außer Kontrolle geraten könnte«.

Das »Außenministerium« in Suchumi betrachtet die georgische Forderung nach einem Rückzug der russischen Friedenstruppen als Negation des gesamten derzeit bestehenden Arrangements von Konfliktbearbeitung und Friedenspolitik in der Region. Das GUS-Mandat für die Kollektiven (in Wirklichkeit russischen) Friedenstruppen in Abchasien, das Mandat für die UN-Beobachtungsmission (UNOMIG) und die Mediation durch die fünf »Freunde des UN-Generalsekretärs in Georgien« hängen zusammen und basieren auf dem Moskauer Vertrag vom April 1994. Sollte dieses Arrangement aufgelöst werden, sähe sich Abchasien zum Selbstschutz gezwungen. Schon gibt es Pläne, denen zufolge Abchasien und Südossetien gemeinsam mit Transnistrien eine kollektive »Friedenstruppe« aufstellen wollen. Dies sei keine aggressive militärische Vernetzung, sondern eine Maßnahme zur Vorbeugung gegen bewaffnete Konflikte, so der »Präsident« Abchasiens, Sergej Bagapsch. Bagapsch

spricht von 300 Militärdienstleistenden aus Transnistrien, 100 aus Abchasien und 70 aus Südossetien. Damit verbunden ist die Drohung, die Grenzlinie am Fluss Inguri, der Abchasien von Georgien trennt, zu verminen. Sollten die russischen Truppen abziehen, werde es darüber hinaus einen erneuten Massenexodus aus den Konfliktzonen geben. Der abchasische »Präsident« gab zu verstehen, dass dann wohl die georgische Bevölkerung im südlichen Gali-Distrikt Abchasiens einem riskanten Sicherheitsvakuum ausgeliefert wäre.

Am 27. Juni stellte Präsident Putin noch einmal klar, dass Russland an seinen Friedenstruppen im GUS-Raum (derzeit in Tadschikistan, Transnistrien, Abchasien und Südossetien) ungeachtet aller »Provokationen« festhalten will. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang auch, dass Georgien von seinen euro-atlantischen Partnern keine Signale für eine westliche Beteiligung an alternativen Peacekeeping-Aktivitäten in Abchasien und Südossetien erhält. Der in Brüssel und Washington geführte Diskurs über die internationale Bedeutung der kaukasischen »frozen conflicts« ist bisher jedenfalls nicht in Zusagen für neue »peacekeeping missions« gemündet.

### **Kosovo als Vorbild für Konfliktlösung im Südkaukasus?**

Nachdem Moskau bei aller Unterstützung der Sezessionsregime die territoriale Integrität Georgiens immer formell anerkannt hatte, verlautete 2006 aus dem russischen Außenministerium erstmals, die Ganzheit Georgiens sei »eher ein möglicher zukünftiger Zustand als politisch-rechtliche Wirklichkeit«. Parallel dazu häufen sich in der politischen Öffentlichkeit Russlands Hinweise auf Fälle legalisierter Sezession. Aktuelle Vorbilder dafür liefern Montenegro und in der weiteren Perspektive Kosovo. Während Russland zuvor stramm an der Seite Serbiens und seines Anspruchs auf territoriale Integrität gestanden hatte, argumentieren Kommentatoren wie Konstantin Zatulin vom russischen GUS-Institut in letz-

ter Zeit öfters, dass die Unabhängigkeit Montenegros und die Lostrennung Kosovos von Serbien Russland in der Auseinandersetzung mit seinen Nachbarn in der GUS einen Vorteil verschafften. »Tut uns leid für die Serben«, lässt sich Wladimir Shirinowski vernehmen, »aber das ist ein positives Signal für Artsach (Berg-Karabach), Abchasien, Südossetien und Transnistrien.« Auch Präsident Putin äußerte sich auf einer Pressekonzferenz im Kreml am 31. Januar 2006 in diesem Sinne: »Wenn jemand glaubt, man könne Kosovo die volle Unabhängigkeit gewähren, warum sollten wir dies dann den Abchasen oder Südosseten verweigern? [...] Ich will damit nicht sagen, dass Russland sogleich Abchasien und Südossetien als unabhängige souveräne Staaten anerkennen will, aber Präzedenzfälle dieser Art existieren bereits.«

Vergleiche zwischen Konflikten und ihren Lösungen stoßen freilich stets an Grenzen, erst recht in einem Kontext der politischen Instrumentalisierung. Sie lassen eine Reihe relevanter Punkte außer Acht: Wie stellt sich die ethnische Bevölkerungskomposition der Konfliktzone vor und nach dem Austausch von Gewalt dar? In welchem Ausmaß ist es zu Vertreibung und »ethnischer Säuberung« gekommen? Welches sind die spezifischen Konfliktwurzeln und Streitgegenstände, welches die politischen Agenden der Sezessionsregime (Unabhängigkeit, Anschluss an einen anderen Staat)? Haben sich externe Akteure eingemischt und, wenn ja, in welchem Umfang? Die ethnische Bevölkerungskomposition vor dem Ausbruch von Gewalt war in den Vergleichsfällen ebenso unterschiedlich wie der Grad der Fluchtbewegung aus der jeweiligen Konfliktzone. Dementsprechend bietet sich die Möglichkeit, ein vom Völkerrecht gedecktes Referendum über Unabhängigkeit vom oder Zugehörigkeit zum ehemaligen Metropolitanstaat auf der heutigen Bevölkerungsgrundlage durchzuführen, im Kosovo in grundlegend anderer Weise als in Abchasien. Ein Referendum in Abchasien ist auf der heutigen Bevölkerungsgrundlage, die sich nach der Flucht

und Vertreibung der lokalen georgischen Bevölkerungsmehrheit 1993 ergeben hat, völkerrechtlich kaum haltbar. Die abchasische Titularnationalität machte zuvor kaum 18 Prozent der Gebietsbevölkerung aus. Während im Kosovo im Rahmen einer groß angelegten internationalen Mission seit Jahren Zivilgesellschaft und Verwaltung aufgebaut werden und die Klärung der Statusfrage an die vorherige Erfüllung von Standards gebunden wird, kann in Südossetien davon keine Rede sein. Von geregelter Verwaltung ist dieses winzige Territorium weit entfernt. Derzeit ist es vor allem ein Umschlagplatz für gefälschte Dollarnoten.

In Russland wird die Forderung nach einem Volksentscheid in den postsowjetischen Sezessionsgebilden (auf der heutigen Bevölkerungsgrundlage) laut. Georgien kontert mit Hinweisen auf Sezessionsszenarien innerhalb der Russischen Föderation. Hat Moskau noch vor einigen Jahren sein Vorgehen in Tschetschenien selbst mit dem Hinweis auf einen separatistischen Domino-Effekt, der die Russische Föderation auseinander reißen könnte, zu legitimieren versucht, scheint es heute angesichts eines fortgeschrittenen Rezentralisierungsprozesses über solche Mahnungen hinwegzublicken. Der Vorschlag, ein Referendum in den postsowjetischen Sezessionsfällen durchzuführen, wird nun ausgerechnet mit dem »Präzedenzfall Tschetschenien« begründet. Dort hat Moskau im Jahr 2003 ein Referendum über eine neue Verfassung inszeniert, in der die Zugehörigkeit der tschetschenischen Republik zur Russischen Föderation festgeschrieben wurde. Die Umstände, unter denen dieses Referendum in der am schlimmsten verheerten Konfliktzone des postsowjetischen Raums durchgeführt wurde, haben freilich weltweit Zweifel an einer souveränen und »demokratischen« Entscheidung Tschetscheniens über seinen Status geweckt. Eine ernster zu nehmende Bedeutung gewinnt der Vorschlag eines Referendums derzeit in Bezug auf den 18 Jahre alten Berg-Karabach-Konflikt. Auf der Verhandlungsebene der

Minsker Gruppe wird gegenwärtig die Möglichkeit erwogen, dass sich die Konfliktsseiten auf die Durchführung eines Referendums über den Status des umstrittenen Gebiets zu einem noch auszuhandelnden Zeitpunkt einigen. Dem sollen Schritte vorausgehen, die endlich Bewegung in die festgefahrene Konfliktbearbeitung bringen: der graduelle Abzug der armenischen Truppen von den (außerhalb Berg-Karabachs) besetzten Territorien in Aserbaidschan, die Demilitarisierung dieser Gebiete, die Rückkehr von Flüchtlingen, die Stationierung von Friedenstruppen und die Wiederherstellung blockierter Verkehrsverbindungen. Über die Durchführung des Referendums bestehen aber noch grundlegende Meinungsverschiedenheiten auf armenischer und aserbaidschanischer Seite.

### **Passportisazija: »Schleichende Annexion« der Sezessionsgebilde durch Russland**

Aus georgischer Sicht besteht die Hauptprovokation durch Russland in einem Prozess, den Präsident Saakaschwili vor der UNO als »schleichende Annexion« Abchasien und Südossetiens bezeichnet hat. Beide Gebiete werden zunehmend in den russischen Wirtschaftsraum integriert – wozu allerdings auch georgische Blockademaßnahmen geführt haben. Die »schleichende Annexion« beruht auf zwei Säulen: auf der wachsenden ökonomischen Abhängigkeit der international isolierten Sezessionsgebilde von Russland und auf der Vergabe russischer Pässe an ihre Einwohner. »Passportisazija« ist das Schlagwort für diesen Prozess der fortschreitenden Russifizierung. Die im Vergleich zu Georgien größere ökonomische Attraktivität Russlands fällt hier ins Gewicht. Dazu werden angebliche historische Bindungen der beiden Gebiete an Russland oder die ethnische Verwandtschaft ihrer Titularnationen mit Volksgruppen des zu Russland gehörenden Nordkaukasus geltend gemacht. Besonders stark ist diese Ausrichtung auf Russland in der Führung Südossetiens ausgeprägt. Ein Haupt-

motiv der Lostrennung von Georgien vor 15 Jahren war hier das Begehren, sich mit der Nordossetischen Republik in der Russischen Föderation zu vereinen, obwohl die Osseten dort über eine geringere sprachliche und kulturelle Autonomie verfügten als die unter georgischer Oberhoheit. Derzeit fließt russisches Geld in Projekte, die das Gebiet energiepolitisch an den großen Nachbarn im Norden anbinden: Eine Pipelineverbindung von Nordossetien nach Zchinwali ist im Gespräch. Am 12. Juni 2006 feierte Südossetien den Unabhängigkeitstag Russlands. Mehr als 90 Prozent seiner Einwohner sind ihrem Pass nach bereits Bürger der Russischen Föderation. Die Führung Südossetiens will beim russischen Verfassungsgericht nachweisen, dass das Gebiet seit dem 18. Jahrhundert zu Russland gehört habe. Aus der Sicht des Konfliktgegners dagegen bilden Abchasien und Südossetien integrale Bestandteile der georgischen territorialen und staatlichen Geschichte. Von einem offiziellen Anschluss der beiden Gebiete hält sich Russland zurück, auch wenn es in letzter Zeit verstärkt Verständnis für die Option ihrer Lostrennung von Georgien zeigt. Die georgische Öffentlichkeit muss sich damit auseinandersetzen, inwieweit ein aggressiver Ethno-Nationalismus beim Übergang Georgiens von der sowjetischen Periode in die staatliche Unabhängigkeit zum Verlust der beiden autonomen Gebietskörperschaften beigetragen hat.

### **Internationale Aktivitäten und die Rolle der EU**

In der Region wird Friedenspolitik mit neuen Initiativen betrieben. Georgien, Abchasien und Südossetien legten 2005 und 2006 Friedenspläne vor, die sich in der Statusfrage freilich gegenseitig ausschließen. Der Koordinationsrat für die Vermittlung im Abchasienkonflikt nahm seine seit 2001 eingestellte Arbeit wieder auf. Seitens der NATO sprang der Generalsekretär der Parlamentarischen Versammlung, General Simon Lann, Tiflis zur Seite: »Georgien



bleibt auf unserem Aktionsplan. Was immer in der Region passiert, hat großen Einfluss auf die Stabilität und Sicherheit der Russland-NATO-Beziehungen. Da gibt es tiefe Differenzen zwischen der NATO und Russland, was das Verhalten beider Seiten gegenüber der Situation im Südkaukasus und vor allem gegenüber Georgien betrifft.«

Die EU hat die ungelösten Regional Konflikte seit langem schon als Hauptursache für mannigfache Missstände und Entwicklungsbarrieren im Südkaukasus identifiziert. Seit 1999 vertritt Brüssel die Argumentation, dass EU-Unterstützung nur dann effektiv sein könne, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt werden: friedliche Konfliktregelung und regionale Kooperation. Diesem konfliktpolitischen Diskurs entsprach aber die faktische Politik in der Vergangenheit nicht. Die EU entwickelte keine Strategie für ihre Beteiligung an den Verhandlungsmechanismen in den drei Konfliktfällen. Nach der Aufnahme des Südkaukasus in die ENP im Juni 2004 verstärkte sich der konfliktpolitische Diskurs noch. Das 2003 eingerichtete Mandat des EU-Sonderrepräsentanten für den Südkaukasus wurde im Handlungsfeld Konfliktbearbeitung ausgeweitet. Der gegenwärtige Inhaber dieses Mandats, der schwedische Diplomat Peter Somneby, betonte zuletzt sehr deutlich die Absicht der EU, sich an der Konfliktbearbeitung in der Region stärker zu beteiligen. Das Thema rangiere »oben auf der Agenda« der EU-Russland-Konsultationen. Die auch für Europa problematische Beziehung zwischen Russland und Georgien könne sich erst nach Überwindung der ungelösten Regional Konflikte normalisieren. Die bisherige europäische Politik auf diesem Feld wurde in einer Studie der International Crisis Group mit der Formel »Working around rather than directly on conflict« beschrieben. Brüssel war bisher allenfalls bei den internationalen Bemühungen behilflich, Brücken zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Konfliktzonen zu bauen, und unterstützte die Programme zur Vertrauensbildung und wirtschaftlichen Rehabilita-

tion in den Konfliktzonen. Ob die EU, die in nachsowjetischer Zeit der großzügigste Geber für den Südkaukasus war, nun direkter »on conflict« agieren wird, bleibt jedoch fraglich. Schon in den »ENP Country Reports« zu den südkaukasischen Nachbarn blieben die Hinweise auf die regionalen Konflikte ziemlich vage – anders als im Falle Moldovas, wo der Lösung des Transnistrienkonflikts Priorität zugemessen wird. Und auch bei den Entwürfen der Aktionspläne legte die Kommission den Nachdruck auf eine andere Ebene, auf Demokratisierung, Schutz der Menschenrechte sowie Verfassungs-, Rechts- und Rechtsschutzreformen in den Metropolitanstaaten. In Georgien ist die Erwartung eher umgekehrt. Da wird der Akzent auf Sicherheitspolitik und Konfliktlösung gelegt. Eine Umfrage vom Herbst 2005 zur EU-Akzeptanz in Georgien, bei der sich 80 Prozent der Befragten für den EU-Beitritt ihres Landes aussprachen, belegt dies: 41 Prozent erwarten von einer – derzeit freilich nicht in Aussicht stehenden – EU-Mitgliedschaft Sicherheitsgarantien, 39 Prozent die Wiederherstellung der territorialen Integrität, 37 Prozent finanzielle Unterstützung und 21 Prozent eine Stärkung der Demokratie. Und auch die georgische Regierung hat in ihren Vorlagen zum Aktionsplan die Erwartung formuliert, dass sich die Europäer wesentlich stärker bei der Überwindung der »frozen conflicts« engagieren. Für die EU ist dies eine heikle Herausforderung. Wenn das Thema wirklich »ganz oben auf der Agenda« der EU-Russland-Beziehungen rangiert, stellt sich die Frage, was Europa dem russischen »piece keeping« im Südkaukasus entgegensetzen will und wie es die international isolierten Sezessionsgebilde in seine Nachbarschaftspolitik einzubeziehen gedenkt. Solange alternative Peacekeeping-Aktivitäten für den Südkaukasus in Europa nicht in Erwägung gezogen werden, weil dies als Affront gegen Russland erscheinen könnte, kann die Botschaft, sich verstärkt der Konfliktbearbeitung im Kaukasus widmen zu wollen, in eine Glaubwürdigkeitsfalle führen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364