

A stylized map of Georgia composed of a grid of grey dots, with several red dots highlighting specific regions. The map is centered on the page, with the title and subtitle overlaid on it.

Keine Lösung in Sicht?

Die Konflikte in Georgien zwei Jahre nach dem August-Krieg

Dieter Boden
August 2010

- Zwei Jahre nach Ende des Krieges vom August 2008 steht die Stabilität Georgiens durch die ungelösten Sezessionskonflikte um Abchasien und Südossetien weiterhin in Frage. Für eine praktikable Lösung dieser Konflikte fehlt eine klare politische Vision, die der neuen Lage Rechnung trägt.
- Gegenwärtig geht es vor allem um humanitäre Probleme sowie darum, ein Wiederaufflammen der Konflikte wirksam zu verhüten. Die Zeit sollte genutzt werden, um Versäumnisse aufzuarbeiten, vor allem im Bereich der Vertrauensbildung. Die von der georgischen Regierung hierzu im Januar 2010 vorgelegte »Strategie« lässt manche Fragen offen.
- Nach dem August-Krieg hat sich die Rolle der EU bei der Konfliktregelung verstärkt. Weiterhin sehr bedeutend bleibt das Gewicht Russlands. Aufgrund spezifischer Interessen, die es im Südkaukasus geltend macht, wird Russland auch in Zukunft dort für westliche Länder ein schwieriger Partner bleiben.
- Um die Bevölkerungen der Sezessionsgebiete für sich zurückzugewinnen muss Georgien sich als Staat mit demokratischen Qualitäten attraktiv machen. Es sollte daher sein demokratisches Reformwerk konsequent fortsetzen, vor allem auch durch eine glaubwürdige Minderheitenpolitik.

Fast zwanzig Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion ist der Kaukasus zerrissener denn je. Dies gilt für den zur Russischen Föderation gehörenden Norden der Region ebenso wie für den Süden mit seinen drei unabhängigen Staaten. Dort wirkten seit Beginn der Eigenstaatlichkeit ethnoterritoriale Konflikte, die die Entwicklung bremsen, als schwere Hypothek. Heute schließen manche Beobachter ein Szenario nicht mehr aus, in dem der Kaukasus zu einem permanenten Krisenherd nach dem Muster Afghanistans degradiert. Die internationale Gemeinschaft – und Europa an vorderster Stelle – sieht sich gefordert, dem entschlossen entgegenzuwirken.

Besonders verfahren ist die Lage in Georgien, dem zentralen Staat des Südkaukasus. Der russisch-georgische Krieg vom August 2008 führte praktisch zum Zusammenbruch aller Bemühungen, die bis dahin zur Regelung der beiden inneren Konflikte um die Sezessionsgebiete von Abchasien und Südossetien unternommen worden waren. Mit der Unabhängigkeitserklärung beider Gebiete und ihrer Anerkennung durch Russland entstanden neue Hindernisse; sie sind bis heute politisch nicht überwunden. Zerrüttet ist seitdem das offizielle Verhältnis zwischen Georgien und der Russischen Föderation. Zugleich markiert der August-Krieg eine neue Stufe in der Internationalisierung der georgischen Sezessionskonflikte. Der Dissens über den Krieg und die russische Rolle darin belastet heute die Beziehungen zwischen Russland und den EU-Ländern so schwerwiegend wie kaum eine andere außenpolitische Frage.

Jedoch braucht Georgien, und darüber hinaus die gesamte Region des Südkaukasus, heute mehr denn je eine Lösung seiner Sezessionskonflikte, wenn es nicht zu einem notorischen »Krisen-Land« und in der Folge zu einem »gescheiterten Staat« werden will. Dies wird von seiner politischen Führung eine klare Vision verlangen – und ein schlüssiges, nachhaltiges Handlungskonzept. Ist damit zu rechnen? Ansätze sind erkennbar, jedoch bleiben Zweifel bestehen.

In jedem Fall wird ein Stabilisierungsprozess mit dem Ziel einer dauerhaften politischen Lösung mehr Zeit beanspruchen als bisher allgemein angenommen. Illusorisch geworden sind Erwartungen, die auf simple Verfahren zur »Wiederangliederung« Abchasien und Südossetiens an Georgien setzten. Beschädigt ist seit der Unabhängigkeit des Kosovo und dessen diplomatischer Anerkennung durch eine Vielzahl von Staaten das

völkerrechtliche Prinzip der territorialen Integrität; es ist bisher die Grundlage für alle Lösungsversuche der georgischen Sezessionskonflikte. Eine nach dem Kosovo-Fall aufkommende Debatte über »Doppelstandards« bei Anwendung von territorialer Integrität dauert bis heute an. In der Tat fallen einige Widersprüche gerade im Kaukasus ins Auge: Wie will es Russland mit der Anerkennung von Unabhängigkeit in Tschetschenien halten, wie soll diesbezüglich der Fall Berg-Karabach entschieden werden? Gerade im Kaukasus mit seinem Flickenteppich an Ethnien müsste die Aushöhlung des Prinzips territorialer Integrität weitere unabsehbare Folgen haben.

Psychologisch verheerend wirkt eine andere Folge des August-Kriegs: die Re-Legitimierung von Gewalt als mögliches Mittel einer Konfliktlösung. Dabei ist es unerheblich, wie die Frage beurteilt wird, wer die Hauptverantwortung für die Auslösung des Krieges trägt. Im Übrigen spricht der Tagliavini-Bericht hierzu eine hinreichend deutliche Sprache. Bisher war das Bekenntnis zum Gewaltverzicht einziger gemeinsamer Nenner unter allen Parteien und Vermittlern der georgischen Konflikte. Freilich sind bis heute alle Versuche fehlgeschlagen, diesem Prinzip in einer rechtlich bindenden Vereinbarung durchgreifende Geltung zu verschaffen. Nach dem August-Krieg sollte niemand ein Interesse daran haben, den Gewaltverzicht als Grundprinzip der Konflikt-Regelung erneut in Frage zu stellen.

Der August-Krieg führte auch zum Zusammenbruch des bisher bestehenden Systems an Regelungsmechanismen zu den georgischen Konflikten, für dessen Aufbau weitgehend internationale Organisationen wie VN, OSZE und EU Verantwortung trugen. Mögen seine Kritiker behaupten, dass es ineffizient und nicht genügend leistungsfähig gewesen sei – nicht von der Hand zu weisen ist die Tatsache, dass es jahrelang Konfrontationen zwischen den Konfliktparteien verhindert hat und darüber hinaus wichtige Grundlagen für eine Konfliktlösung gelegt hat, die auch für die Zukunft Bedeutung behalten.

Neu geschaffen wurde nach dem August-Krieg das Instrument der Genfer Gespräche. Sie sind heute das einzige Forum, auf dem sich alle an den georgischen Konflikten beteiligten Parteien und Vermittler zu Verhandlungen treffen. Bisher haben sie ein Minimum an praktischen Ergebnissen hervorgebracht. Über mögliche Gesprächsthemen oder -ziele herrschen unterschiedliche Vorstellungen. Inzwischen haben einige Teilnehmer ihre

Enttäuschung dadurch zum Ausdruck gebracht, dass sie das Niveau ihrer Delegationen in Genf herabstufen. Es scheint, dass dort Bewegung kaum möglich sein wird, ohne dass alle Seiten stärkeren politischen Willen zur Einigung zeigen.

Ansatzpunkte zur Wiederankurbelung des Friedensprozesses

Wo also gibt es Ansatzpunkte, um die Stagnation bei der Lösung der georgischen Konflikte zu überwinden?

Auch zwei Jahre nach dem Ende des August-Kriegs befinden wir uns immer noch in einer Phase, in der nicht über langfristig konzipierte Konflikt-Regelungen gesprochen wird, sondern über Prävention, nämlich das Verhüten eines Wiederaufflammens der Konflikte. In Genf blieben alle bisherigen Versuche fruchtlos, in ein Gespräch über die diametral entgegengesetzten Standpunkte zum künftigen Status der Sezessionsgebiete einzutreten. Jedoch ist es schwer vorstellbar – und dies dokumentieren frühere Verhandlungen sowohl zum Abchasien wie auch zum Südossetien-Konflikt sehr anschaulich –, dass in einem sich entwickelnden Friedensprozess dieser Punkt dauerhaft ausgeklammert bleibt. Fortschritte sind nur dann erzielbar, wenn die sogenannte »Statusfrage« mit auf der Tagesordnung ist, auch wenn zunächst praktischen Problemen, die sich aus der Sezession der Gebiete für die dort lebende Bevölkerung ergeben, der Vorrang gegeben wird.

In diesem Zusammenhang ist vor allem der Komplex humanitärer Fragen hervorzuheben, der die ca. 30 000 Binnenflüchtlinge des August-Krieges betrifft. Hier sind weitere Bemühungen unerlässlich. Ein dringendes Erfordernis bleibt auch der bisher fehlende ungehinderte Zugang humanitärer Organisationen in die Sezessionsgebiete. Schon zu lange wurden die georgischen Konflikte auf dem Rücken der vertriebenen Menschen ausgetragen. Man hat sich daran gewöhnt, dass beide Seiten sie als Faustpfand benutzen. Ein Umdenken wäre sehr zu wünschen.

Noch in einem anderen Feld gilt es, Versäumnisse aufzuarbeiten: dem der Vertrauensbildung, der Versöhnung, der Wiederherstellung menschlicher Kontakte, die durch die Kriege seit 1990 einer harten Prüfung ausgesetzt worden sind. Auch hier hat der August-Krieg verhee-

rend gewirkt. Bisher schon geläufige Feindbilder wurden noch vergrößert. Die auch bis dahin schon dornenreiche Arbeit der Vertrauensbildung wurde damit auf einen Nullpunkt zurückgeworfen. Sie bleibt auch behindert durch eine bis heute anzutreffende Geringschätzung bei den Konfliktparteien wie auch bei Russland, die darin oft genug »Ablenkungsmanöver« der jeweiligen Gegenseite erkennen wollen. Die Folge ist ein überwiegend taktisch motiviertes Herangehen an Fragen der Vertrauensbildung, das echtes Engagement vermissen lässt und dazu neigt, die Materie in Verhandlungen als beliebig verschiebbaren Dominostein einzusetzen.

Nach dem Desaster des August-Krieges ist Georgien gerade auf diesem Gebiet besonders gefordert. Dabei könnte es auf vielfältige Unterstützungsangebote durch in- und ausländische Organisationen der Zivilgesellschaft zurückgreifen. Es wird auf Dauer nicht ausreichen, das Problem der Vertrauensbildung mit der Formel zu verdrängen, die kürzlich noch der georgische Minister Jakobashvili in einem Interview mit der Zeitung »24 Saati« vom 7. August 2010 benutzte: »Unser Hauptproblem sind nicht die Beziehungen zu Abchasen und Osseten ... Unser Hauptproblem sind die georgisch-russischen Beziehungen.« Nach den blutigen interethnischen Auseinandersetzungen, die in Georgien seit 1990 geführt wurden, bleiben bei Abchasen und Osseten tiefe Wunden, die nicht durch verbale Beschwichtigungen zu heilen sind.

Im Januar 2010 hat die georgische Regierung eine Strategie präsentiert, die sich vorrangig Ziele auf dem Gebiet der Vertrauensbildung setzt (»Engagement and Cooperation«). Es folgten im Juli 2010 Ausführungsbestimmungen in Form eines Aktionsplans. Dies ist sicherlich ein anerkannter nenswerter Versuch, der neuen Lage Rechnung zu tragen. Jedoch ist der Verdacht nicht ausgeräumt, dass das neue Strategiepaket primär ein Ziel im Auge hat: alle künftigen Beziehungen, die mit faktischen Regierungen und Bevölkerungen der Sezessionsgebiete entwickelt werden sollen, möglichst verlässlich unter staatliche Kuratel zu bringen. Zudem steht die »Strategie« in einem offenkundigen Gegensatz zu dem 2008 gleich nach dem August-Krieg erlassenen »Gesetz über die besetzten Gebiete«, das praktisch darauf abzielt, jede Art von Tätigkeit in diesen Gebieten zu unterbinden.

Unaufgelöst bleibt ein anderer innerer Widerspruch: Wie will man Abchasen und Südosseten die erstreb-

ten Reisen ins Ausland, zumal in EU-Staaten und nach Nordamerika, ermöglichen, wenn gleichzeitig an gegenwärtig geltenden Pass-Restriktionen festgehalten wird? Angekündigt ist die Schaffung eines neuen »neutralen« Identifikationsdokuments, das anstelle der in der Regel vorhandenen russischen Pässe dieser Bürger verwendet werden soll. Wird es allseitige Akzeptanz finden? Sicherlich bleibt abzuwarten, wie sich die »Strategie« mit den Ausführungsbestimmungen in die Praxis umsetzen lassen. Georgien sollte jedenfalls bereit sein, eventuell notwendig werdende Anpassungen jederzeit vorzunehmen.

Die weitere Rolle internationaler Organisationen und Russlands

Bei seinen Bemühungen um die Lösung der Konflikte wird Georgien auch in Zukunft der Unterstützung durch internationale Organisationen bedürfen. Jedoch ist deren Rolle durch den August-Krieg und nachfolgende Ereignisse deutlich geschwächt. Bekanntlich sind, vor allem auf russisches Drängen, Mandate von Vereinten Nationen und OSZE zur Tätigkeit in Georgien nicht verlängert worden. Dem entspricht auf der anderen Seite ein verstärktes Gewicht der EU bei der Konfliktregelung, einem Gebiet, auf dem sich die EU über Jahre nur sehr zögerlich betätigt hat. Nun war es die Vermittlung der EU, die den August-Krieg zu einem Waffenstillstand brachte, und es ist auch die EU, die heute im Rahmen der EUMM-Mission die militärischen Beobachter zur Überwachung der Waffenstillstandslinien zu Abchasien und Südossetien stellt. Dass sie dabei bisher nicht jenseits der administrativen Grenzen in den Sezessionsgebieten tätig werden kann, bleibt ein Ärgernis.

Im Übrigen hat es der August-Krieg bewirkt, dass die Problematik der georgischen Konflikte heute zum festen Themenbestand zahlreicher, auch hochrangiger politischer Treffen zählt, die bilateral oder multilateral zwischen Russland und westlichen Ländern stattfinden. Auch darin ist ein Zeichen für eine fortschreitende Internationalisierung dieser Konflikte zu sehen, die ursprünglich hauptsächlich innerstaatlichen Charakters waren. Erwartungen, dass politischer Druck vonseiten eines bestimmten Teils der internationalen Gemeinschaft eine Konfliktlösung im Sinne Georgiens befördern kann, haben dadurch neuen Auftrieb erhalten. Sollte dies zu einem Nachlassen von Bemühungen der direkt an den

Konflikten Beteiligten führen, so wäre damit wenig gewonnen. Auch in Zukunft werden Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft immer nur komplementär zu dem sein können, was von den an den Konflikten direkt Beteiligten initiiert und unternommen wird.

In diesem Zusammenhang ist ein Eingehen auf die Rolle Russlands naheliegend. Sie bleibt von großem Gewicht. Nach wie vor gilt der Satz, dass Lösungen im Südkaukasus ohne Russland, geschweige denn gegen Russland, kaum machbar sein werden. Und ebenso liegt es auf der Hand, dass Russland im Südkaukasus Interessen wahrzunehmen versucht, die mit denen anderer Beteiligter schwerlich übereinstimmen. Dazu gehört das Ausnutzen interethnischer Konflikte für eine eigene machtpolitische Projektion im Südkaukasus, den zumal russische Militärs immer noch als eine Art Hinterhof betrachten. Festzustellen bleibt, dass Russland mit dem August-Krieg seine vorher jedenfalls verbal behauptete Vermittlertätigkeit in Bezug auf die Konflikte aufgegeben hat und selbst Partei geworden ist - nicht zuletzt dadurch, dass es die Unabhängigkeit der Sezessionsstaaten diplomatisch anerkannt hat.

Nun wird es darauf ankommen, Russland wieder in einen Friedensprozess einzubeziehen, der eine langfristige Stabilität der Kaukasus-Region im Auge hat. Dies ist ohne Kompromisse kaum vorstellbar, denn die Interessen Russlands werden auch in Zukunft nicht unbedingt deckungsgleich sein mit denen seiner westlichen Partner. Russland wird also in der Region ein schwieriger Partner bleiben. Jedoch spricht in der Perspektive vieles dafür, dass es auch substantiell daran interessiert ist, einen stabilen Südkaukasus zum Nachbarn zu haben. Insbesondere der Blick auf eine zunehmend krisenhafte Entwicklung in der zur Russischen Föderation gehörenden Nordkaukasus-Region legt dies nahe. Auch die wachsenden Kosten, die Russland wegen seines militärischen Engagements im Kaukasus entstehen, könnten eine Wirkung entfalten; eine offene Debatte darüber in der russischen Öffentlichkeit steht bisher aus. Jedenfalls wird die gegenwärtige politische Konfrontation zwischen Russland und Georgien nicht das letzte Wort sein können. Die Interessen auf beiden Seiten gebieten eine Wiederaufnahme der unterbrochenen offiziellen Beziehungen. Sie sollte ohne die heute noch auf beiden Seiten gepflogene Polemik möglichst rasch angebahnt werden.

Ausblick

Bezüglich einer Lösung der georgischen Konflikte wird häufig die Frage gestellt, für wen die Zeit arbeite. Sie wird für Georgien arbeiten, wenn es versteht, sich attraktiv zu machen, und zwar nicht nur wirtschaftlich, sondern als Staat mit demokratischen Qualitäten. Nur so wird Georgien verlorenes Vertrauen wiederherstellen und die Bevölkerungen jener Sezessionsgebiete, die es in seinen staatlichen Verband zurückholen will, von sich überzeugen können. Nötig sein werden dafür vor allem:

- eine beharrliche Fortsetzung des Demokratieprozesses im eigenen Lande, der sich die Modernisierung der Gesellschaft zum Ziel setzt. Stichpunkte sind hier: Abschluss der Reform der Verfassung des Landes, im Justizwesen, bei der Wahlgesetzgebung, sowie volle Herstellung von Medienfreiheit;

- eine Minderheitenpolitik, die Standards setzt für Toleranz gegenüber allen ethnischen Gruppen und ihre volle Teilhabe am staatlichen Leben. In jenen Gebieten des Südens und Südostens Georgiens, in denen sich die Bevölkerung kompakt aus Aseris und Armeniern zusammensetzt, bestehen noch unausgeschöpfte Reserven für die Anwendung einer solchen Politik.

Bei all dem wird es einer Eigenschaft bedürfen, in der georgische Regierungen bisher nicht immer brilliert haben: der Bereitschaft zum Kompromiss – einschließlich der Einsicht, Maximalpositionen dort zu korrigieren, wo dies langfristige Interessen nahelegen. Eine konsequente, nachhaltige Politik dieses Verständnisses, die auf Versöhnung und Ausgleich zielt, würde ihre Wirkung kaum verfehlen. Auch die Unterstützung durch Freunde und Verbündete, darunter vor allem die EU, dürfte ihr sicher sein.



Über den Autor

Dieter Boden, Dr. phil., ist Diplomat im Ruhestand mit langjähriger Erfahrung in Russland, Osteuropa und dem Kaukasus. Zuletzt leitete er als Botschafter von 2002 bis 2005 die deutsche Vertretung bei der OSZE in Wien. Zuvor war er Leiter der OSZE-Mission in Georgien (1995/96), sowie Sondergesandter des UN-Generalsekretärs in Georgien und Leiter der UNOMIG-Mission (1999 bis 2002). Ende 2007/Anfang 2008 leitete er die OSZE/ODIHR-Mission zur Beobachtung der Präsidentenwahlen in Georgien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Matthes Buhbe, Leiter, Referat Mittel und Osteuropa

Tel.: ++49-30-269-35-7726 | Fax: ++49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt hier:
info.moe@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-441-7