

Pia Bungarten und Matthes Buhbe (Hrsg.)

Krieg um Südossetien

Analysen und Perspektiven aus Hauptstädten der Welt

Matthes Buhbe:

Geopolitik im Kaukasus: Die Europäische Union muss ihre Beziehungen zu Georgien und Russland überdenken

Otto Luchterhandt:

Völkerrechtliche Aspekte des Georgien-Krieges

Matthias Jobelius:

Brüchiger Burgfrieden, Brüssel im Blick – Die Sicht aus Tiflis

Reinhard Krumm:

Signal an den Westen, Signal nach innen? – Die Sicht aus Moskau

Almut Wieland-Karimi:

»We are all Georgians« – Die Sicht aus Washington

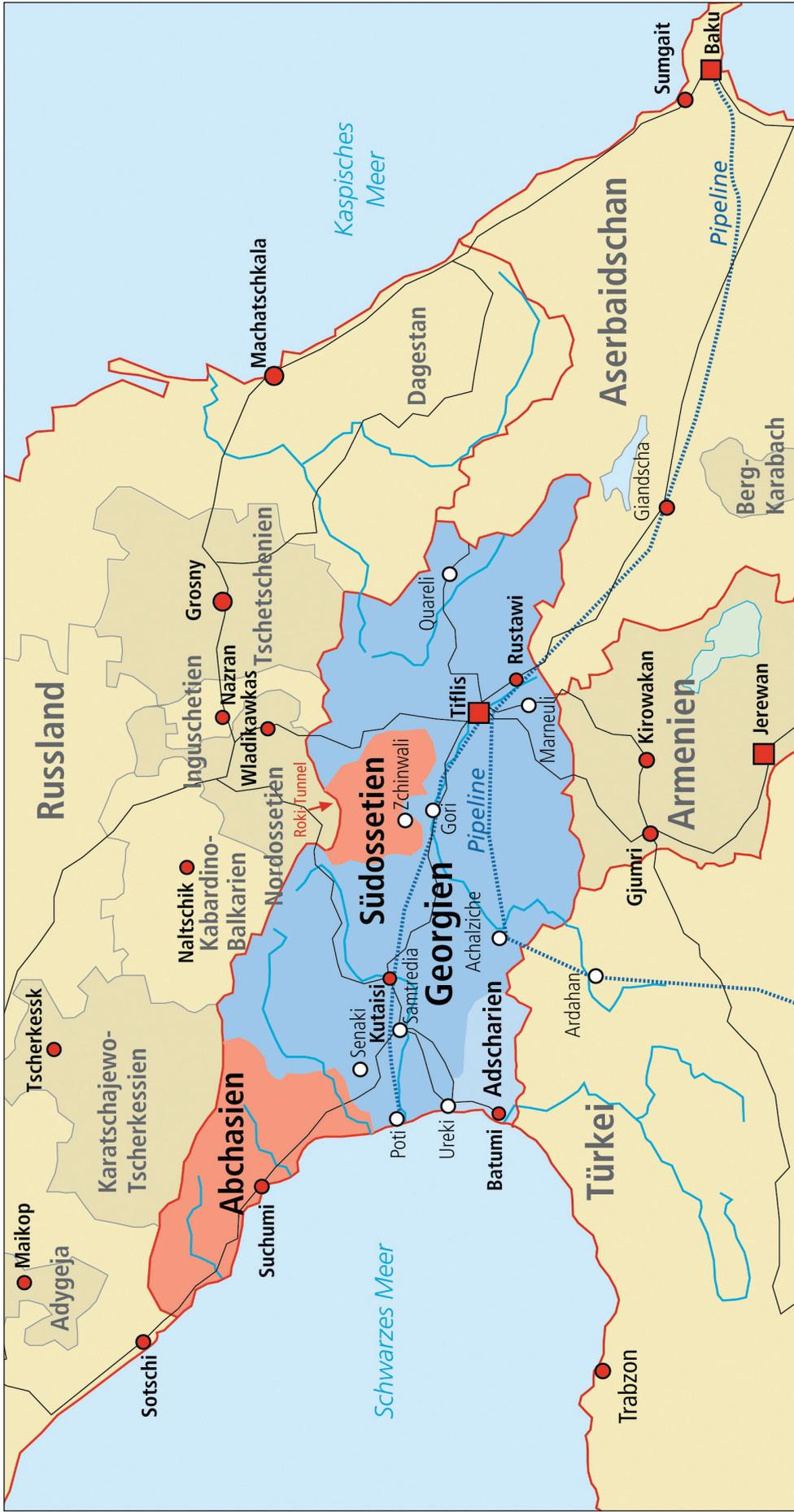
Elmar Römpczyk:

Zwischen symbolischer Solidarität und echter Sorge – Die Sicht aus dem Baltikum

Sophie Besancenot:

EU-Krisenmanagement zwischen Atlantizismus und Pragmatismus – Die Sicht aus Paris

OKTOBER 2008



Inhalt

1	Vorwort	3
2	Geopolitik im Kaukasus: Die Europäische Union muss ihre Beziehungen zu Georgien und Russland überdenken	4
3	Völkerrechtliche Aspekte des Georgien-Krieges	8
3.1	Die Kriegshandlungen Georgiens	8
3.2	Die Interventions- und Kriegshandlungen Russlands	9
3.3	Fazit	10
4	Brüchiger Burgfrieden, Brüssel im Blick – Die Sicht aus Tiflis	11
4.1	Bewertung des Kriegsgeschehens: Verurteilung Russlands und Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle	11
4.2	Russland in der georgischen Innenpolitik	12
4.3	Georgische Außenpolitik: Hohe Erwartungen an Europa	12
4.4	Ausblick: Drei Szenarien zur künftigen Entwicklung Georgiens	13
5	Signal an den Westen, Signal nach innen? – Die Sicht aus Moskau	14
5.1	Konflikt um Abchasien und Südossetien	14
5.2	Russlands ignorierte Sicherheitsinteressen	14
5.3	Territoriale Integrität versus Selbstbestimmung der Völker	15
5.4	Russlands Außenpolitik	16
6	»We are all Georgians« – Die Sicht aus Washington	18
6.1	Einschätzung der Ausgangslage: Administration und Kongress	18
6.2	Einschätzung der Ausgangslage: Think Tanks	19
6.3	Einschätzung der Perspektiven: Think Tanks	19
6.4	Einschätzung der Perspektiven: Administration, Kongress und Präsidentschaftskandidaten	20
7	Zwischen symbolischer Solidarität und echter Sorge – Die Sicht aus dem Baltikum	22
8	EU-Krisenmanagement zwischen Atlantizismus und Pragmatismus – Die Sicht aus Paris	25
8.1	Der Kontext: Die Beziehungen zu Georgien und Russland	25
8.2	Der Medwedjew-Sarkozy-Plan	26
8.3	Die Debatte in Frankreich über den Medwedjew-Sarkozy-Plan	27
9	Chronologie des Konfliktes um Südossetien	29
9.1	Vorgeschichte	29
9.2	Konflikteskalation 2008	29
	Abkürzungsverzeichnis	31

1 Vorwort

Im August 2008 entflammte der »eingefrorene Konflikt« um die separatistische Provinz Südossetien zu einem kurzen Krieg zwischen georgischen und russischen Einheiten. Die entlegene Bergregion rückte urplötzlich in den Mittelpunkt der Weltpolitik.

Diese Broschüre bietet einen Einblick in die Wahrnehmung der Krise aus dem Blickwinkel verschiedener Hauptstädte, in denen die Friedrich-Ebert-Stiftung mit Landesbüros den Internationalen Dialog vorantreibt: Tiflis, Moskau, Washington D.C., Paris und Riga. Zwei weitere Beiträge befassen sich mit der völkerrechtlichen Beurteilung und mit der geopolitischen Herausforderung im Südkaukasus, die für die Europäische Union durch den Krieg deutlich geworden ist.

Noch ist unklar, ob die internationale Diplomatie in der Lage ist, eine Friedensordnung im Südkaukasus zu errichten, die Georgien intakt hält und dem Land endlich die Entwicklung in Richtung auf mehr Demokratie und Prosperität gestattet. Mangels Stabilität ist dies bisher nicht ausreichend gelungen. Die Artikel möchten einige Gedanken zur Debatte um die Zukunft Georgiens und um die Beziehungen zwischen Russland und den euroatlantischen Staaten beitragen.

Oktober 2008

Pia Bungarten, Leiterin der Abteilung Internationaler Dialog

Matthes Buhbe, Leiter des Referates Mittel- und Osteuropa

Matthes Buhbe

2 Geopolitik im Kaukasus: Die Europäische Union muss ihre Beziehungen zu Georgien und Russland überdenken

Georgien, das bis 1991 eine Republik der Sowjetunion war, hat von Beginn an um die Souveränität über sein Staatsgebiet gekämpft (vgl. Chronik in dieser Publikation). Der Fünftagekrieg um Südossetien im August 2008 war eine bittere Niederlage. Die Eskalation des Konfliktes hat eine Reihe von Erkenntnissen gebracht. Erstens hat sich erwiesen, dass sich ethnische Gegensätze mit Truppenpräsenz nicht zuverlässig »einfrieren« lassen, wie es von Russland seit Beginn der neunziger Jahre praktiziert wurde. Im Gegenteil: ethnische Spannungen können sich in kürzester Zeit zum heißen Konflikt entzünden. Zweitens hat das Postulat der USA versagt, Russland hätte sich nicht einzumischen, nur um eigene Interessen gegen die Interessen neuer unabhängiger Staaten wie Georgien durchzusetzen. Drittens gilt dies umso mehr, wenn im Kaukasus bereits längst Geopolitik und das Denken in Einfluss-sphären Einzug gehalten haben: Die Pipelines zur Umgehung des russischen Territoriums und die NATO-Perspektive Georgiens sind wichtige Beispiele. Viertens hat Russland bewiesen, dass es den geopolitischen Herausforderungen im Kaukasus aktiv begegnen und geopolitische Rivalen in die Schranken verweisen kann. Fünftens steckt die Europäische Union in einem Dilemma, da sie einerseits Friedensmacht ohne geopolitische Interessen sein will, aber andererseits im Verhältnis zu Russland auf Mitglieder und euroatlantische Partner trifft, die zu einem Konfrontationskurs in der Sprache des Kalten Krieges neigen. Sechstens sahen sich nicht nur die NATO und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) außerstande, den Krieg abzuwenden und prägenden Einfluss auf die Nachkriegspolitik im Herbst 2008 zu gewinnen. Auch die postsowjetische Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und die eurasische Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit gingen geschwächt aus der Krise hervor. Als Akteur mit dem stärksten Potenzial für eine friedliche Konfliktregulierung erwies sich die Europäische Union.

Diese sechs Punkte gilt es näher zu erläutern und dann einen Ausblick zu wagen, wie es für Deutschland und die Europäische Union in den Beziehungen zu Georgien und Russland weitergehen könnte.

Erster Punkt. Südossetien ist eine abgelegene Bergregion, der Fläche nach kaum größer und nach Einwohnern fünfmal kleiner als Luxemburg. Abchasien

ist nicht viel größer und bevölkerungsreicher als Südossetien. Dennoch ist es den de facto von Georgien unabhängigen Regierungen Südossetiens und Abchasiens über 15 Jahre hinweg gelungen, sich der Wiedereingliederung zu widersetzen. Ihr »großer Bruder« Russland war offensichtlich stärker als ihr »kleiner Vormund« Georgien. Dabei spielte es eine wichtige Rolle, dass Russland Reisepässe und Handelsbeziehungen anbieten kann und dass die Separatisten sowohl sprachlich als auch in ihren religiösen und familiären Orientierungen fest verwurzelte Gegensätze zur georgischen Nation pflegen. Diese Gegensätze entflammten in jüngster Zeit und erhöhten die russisch-georgischen Spannungen – verschärft durch eine erst nach 2004 entstandene persönliche Feindschaft der Präsidenten Putin und Saakaschwili.

Russland kann sich bei der Zurückweisung georgischer Ansprüche auf große Zustimmung seitens der Abchasen und Südosseten berufen. Die verbliebene Zivilbevölkerung in beiden Separationsgebieten will nicht unter georgischer Oberhoheit stehen. Nach den Zerstörungen im jüngsten Konflikt wollen es die Südosseten weniger denn je. Ethnische Gegensätze kann man nicht einfrieren, höchstens abbauen. Zum Abbau hat die Politik der vergangenen Jahre nichts beigetragen.

Zweiter Punkt. Nachdem es Präsident Saakaschwili 2004 gelungen war, den abtrünnigen Landesteil Adscharien wieder unter die Kontrolle von Tiflis zu stellen, wobei Russland damals einlenkte und die Auflösung der dortigen Militärbasis bis 2008 in Aussicht stellte, schlug er entgegen den Wünschen des damaligen Präsidenten Putin auch einen aktiven Kurs hinsichtlich der Wiedereingliederung Abchasiens und Südossetiens ein. Mit zweistelligen Wachstumsraten des Rüstungsbudgets erreichte er ein Anwachsen des Etats für die Streitkräfte von sehr niedrigen 1,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2003 auf immerhin sechs Prozent 2008. Georgien beantragte die Mitgliedschaft in der NATO und erhielt Beratungshilfe von US-Militärs. Die US-amerikanische Administration begleitete diesen Kurs mit demonstrativer Präsenz, so besuchten insbesondere Präsident Bush, Vizepräsident Cheney und Senator McCain Tiflis. Als Saakaschwili 2006 eine Gruppe russischer Geheimagenten von georgischen Uniformierten vor laufenden Fernsehkameras verhaften und die Bilder in die Welt senden ließ, kam es zu einer ernsthaften russisch-georgischen Krise mit Ausschreitungen gegen georgische Staatsbürger, die sich als Arbeitsmigranten zu Hunderttausenden in Russland aufhalten.

Russische Emotionen hatte es 2006 auch gegeben, weil mit der Eröffnung der Pipeline von Aserbaidschan über Georgien zum Mittelmeerhafen Ceyhan in der

Türkei ein alternativer Weg für das kaspische Erdöl gefunden worden war, der russisches Territorium umging. Diese Pipeline war ein Konsortiumsprojekt unter Schirmherrschaft der USA, was sich in den Unterschriften zu Beginn des Projekts 1999 niederschlug (Baumaßnahmen ab 2002). Unterzeichner waren die Präsidenten Aserbaidshans, Georgiens und der Türkei sowie US-Präsident Clinton. Zum Schutz der Anlage wurden mit US-Hilfe georgische Sondereinheiten ausgebildet. Unbemannte Drohnen der US-Firma Northrop Grumman sollten terroristische Anschläge vereiteln helfen. Grundsätzlich verlangten die USA von Russland, dass allein die demokratisch gewählte Führung Georgiens entscheiden solle, welche Projekte und welche Bündnispolitik Georgien verfolgt. Diese Position hat Russland nie akzeptiert. Zeitgleich zu den NATO-Bemühungen und den Muskelspielen von Saakaschwili tauten die eingefrorenen Konflikte auf. Russland agierte zunehmend als Schutzmacht der ethnischen Minderheiten Georgiens.

Dritter Punkt. In Deutschland war nach zwei Weltkriegen »Geopolitik« aus dem Wortschatz verschwunden. Geopolitik verbindet geografische Tatbestände wie die verbindende Rolle der Weltmeere oder die jeweilige kontinentale Oberflächenbeschaffenheit als militärstrategische und wirtschaftliche Ressource mit politischen Handlungsmaximen. Für Geopolitiker bildet die Geografie die Folie für politisches Handeln, wobei ein politischer Akteur den Raum verliert, den sich sein Rivale aneignet. Solange die Europäische Union ohne Außenpolitik auszukommen glaubte, brauchte sie keine geopolitischen Erwägungen anzustellen. Die EU sah in politischen Beziehungen nur den wechselseitigen Vorteil europäischer Staaten, der durch Zusammenarbeit und Partnerschaft, die früher oder später in Mitgliedschaft münden kann, seine beste Realisierung findet. Tiefgreifende Konflikte waren außerhalb der Reichweite und wurden zumindest bis 1990 zur Bewältigung dem nordatlantischen Bündnis oder den Sicherheitsratsmitgliedern der Vereinten Nationen überlassen.

Für die Vereinigten Staaten als einzige noch verbliebene Supermacht und wohl auch für die meisten Groß- und Mittelmächte, auf jeden Fall für Russland, sind geopolitische Rivalitäten ein reales Element in den internationalen Beziehungen. Geopolitik war eine der Triebfedern für die NATO-Erweiterungsrunden in Richtung der ehemaligen Warschauer Paktstaaten und des Baltikums, wenn auch nur wenige bestreiten, dass ihre NATO-Mitgliedschaft zusätzliche Sicherheit geschaffen hat. Sicherheit nur hinsichtlich Al-Qaida und Iran? Russlands Abseitsstellung in den Überlegungen des NATO-Hauptquartiers zeigte sich zuletzt im bis 1991 sowjetischen Südkaukasus.

Eine erste NATO-Maßnahme nach der Konflikteskalation im August war die Aussetzung des NATO-Russlandrates, der nicht zuletzt als Konsultationsgremium für die Wechselfälle in den Beziehungen konzipiert worden war. Ein deutliches Zeichen für die Rivalität mit Moskau um den südkaukasischen Raum war es, dass die für Mitte September in Tiflis anberaumte Sitzung des Nordatlantikrates, des höchsten NATO-Gremiums, tatsächlich dort stattfand. Ein anderes Indiz war die Unterzeichnung des zuvor ins Stocken geratenen Warschauer Abkommens, ein US-Raketenabwehrsystem an der polnischen Ostseeküste aufzustellen, wenige Tage nach Ende der Kriegshandlungen in Südossetien.

Vierter Punkt. Die geopolitische Machtbalance hatte sich im postsowjetischen Raum bereits zugunsten Moskaus verschoben, als sich durch den georgischen Angriff auf die südossetische Hauptstadt Zchinwali die Gelegenheit bot, der Welt diese Tatsache zu offenbaren. Unter dem Applaus der russischen Öffentlichkeit schlugen die russischen Streitkräfte den Gegner nieder, zerstörten seine Waffenarsenale und stellten die Stabilität her, die ein starkes Russland dem fragilen Kaukasus bieten kann. Die Schutzmacht ging noch einen Schritt weiter und erkannte die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens an, was dem neuen russischen Präsidenten Medwedjew zu einem signifikanten Meinungshoch dort und ebenso in der russischen Bevölkerung verhalf. Die Anerkennung der beiden Ministaaten wird Russland mittel- bis langfristig viel kosten, vielleicht zuviel, aber kurzfristig gehört sie geopolitisch zum Terraingewinn dazu.

Die Operation war aus mehreren Gründen praktisch risikolos. Erstens waren die georgischen Streitkräfte in einem feindlichen südossetischen Umfeld nicht in der Lage, einen vollständigen Überraschungserfolg zu landen, und für eine längere Auseinandersetzung mit Russland zu schwach. Zweitens war die anschließende Kontrolle über die Ministaaten gewährleistet, weil deren Zivilbevölkerung und deren paramilitärische Einheiten die russische Präsenz durchaus begrüßen. Gleichzeitig verfügen weder Georgien noch dessen westliche Partner über geeignete Mittel, um diese Kontrolle zu beenden. Drittens konnte von den Führungen der beiden defacto-Staaten erwartet werden, dass sie weiterhin eng mit Moskau kooperieren würden, was auch geschieht. Viertens sind der während Präsident Putins Amtszeit zu beobachtende ständige volkswirtschaftliche Aufwärtstrend, die neue finanzwirtschaftliche Stabilität sowie der Status als Energiemacht für Russland Garant, dass eine Kaukasuspolitik der Stärke von Dritten nicht ernsthaft in Frage gestellt werden würde. Fünftens würden sich insbesondere die USA keine Konflikteskalation leisten,

nachdem sie bereits in Zentralasien an Grenzen gestoßen waren und im Krisenbogen Irak, Iran, Afghanistan und Pakistan überbeschäftigt sind. Diesbezüglich brauchen die USA nach der Kalkulation Moskaus die Hilfe Russlands, nicht umgekehrt. Es wurde sechsten eher als hilflose Geste und weniger als Drohung wahrgenommen, dass sich die Präsidenten Litauens, Polens und der Ukraine Mitte August zu einer Solidaritätsbekundung in Tiflis einfinden. Der Welt bot sich ein Bild der Ohnmacht, welches in den Augen Moskaus auch NATO und USA vermittelten: Russland füllt im Südkaukasus wieder das machtpolitische Vakuum aus, das nach der Implosion der Sowjetunion entstanden war (und was Putin einmal die geopolitische Katastrophe am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts genannt hat). Die Führung Russlands versäumte es nicht anzudeuten, dass diese neue Stärke auch für die Beziehungen mit der Ukraine und mit der Republik Moldau gilt.

Fünfter Punkt. Offenbar war das russische Vorgehen gegen Georgien ein Stellvertreterkrieg. Nach der geopolitischen Niederlage von NATO und USA hat sich die Europäische Union als Friedensmacht bewährt und ein Waffenstillstandsabkommen in Form eines Sechs-Punkte-Plans unterbreitet, den Georgien und Russland unterzeichnet haben. Außerdem einigte sich die EU Anfang September auf ein Vorgehen in elf Schritten, das sich auf Hilfestellungen für Georgien und das Mitwirken Russlands bei einer dauerhaften Verhandlungslösung konzentriert. Russlands Vorgehen wurde als unverhältnismäßig und die Anerkennung der Ministstaaten als nicht akzeptabel bezeichnet. Die Beziehungen zu Russland stünden am Scheideweg. Schritt für Schritt sollten die OSZE und die Europäische Union, die einen Leiter für eine EU-Beobachtermission berufen würde und Mitte September mit Botschafter Hansjörg Haber auch ernannt hat, ihre Beobachtertätigkeit verstärken, eine Internationale Konferenz sollte in Genf unter Mitwirkung aller Konfliktparteien eingerichtet werden und eine Geberkonferenz Wiederaufbauhilfe für Georgien leisten. Parallel sollten der Dialog mit Russland fortgesetzt und Arbeitstreffen für das beabsichtigte neue EU-Partnerschaftsabkommen mit Russland nur solange ausgesetzt werden, wie sich noch russische Truppen im georgischen Kernland befänden. Der für November in Nizza anberaumte halbjährliche EU-Russlandgipfel wurde ausdrücklich nicht abgesagt.

Unter der Ägide von Ratspräsident Sarkozy haben die EU-Mitgliedsstaaten untereinander eine Balance hergestellt, die eine einheitliche Vorgehensweise erlaubt: Es liegt in der Hand Russlands, ob die Partnerschaft mit der EU fortgesetzt und sogar vertieft wird oder ob geopolitische Machtbeweise die Oberhand

behalten. Russland muss sich zwischen einem Einlenken in der Georgienfrage und einer Blockadehaltung entscheiden, wie sie beispielsweise die Türkei in der Nordzypern-Frage über Jahrzehnte durchgehalten hat, ohne daraus erkennbaren Nutzen zu ziehen.

Sechster Punkt. Internationale Allianzen und Organisationen vermochten nicht, die georgisch-russischen Kampfhandlungen und Russlands Anerkennung der Unabhängigkeit von Abchasien und Südossetien zu verhindern. Ob die Europäische Union nach der erfolgreichen Vermittlung eines Waffenstillstandes mehr erreichen kann, um eine Friedenslösung unter der Mitwirkung Russlands ohne gravierende Nachteile für Georgien durchzusetzen, muss sich noch zeigen. Dass Russland mit dem Anerkennungsschritt zu weit gegangen war, zeigte die kühle Reaktion in den Hauptstädten aller Nachbarstaaten. Der Protest der baltischen Staaten und der Ukraine war erwartet worden, weniger aber, dass weltweit nur ein einziger Staat, Nicaragua, die Anerkennung vollzog. China reagierte ebenso mit Unmut wie Usbekistan und Aserbaidschan. Nicht einmal aus Armenien und Weißrussland kam Unterstützung für die russische Politik. Die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit und die GUS, aus der Georgien direkt nach dem Krieg austrat, ließen sich nicht in den Dienst russischer Interessen stellen.

Dennoch könnte Russland versucht sein, die georgischen Separationsgebiete auf einem langfristigen Pfad in Richtung internationale Anerkennung zu halten, indem es die Meinung der internationalen Gemeinschaft ignoriert und im Gegenteil als Beweis seiner geopolitischen Stärke die beiden Satellitenstaaten ausbaut. Dabei könnte es sogar die unfreiwillige Hilfe Georgiens erhalten, das sich gezwungen sieht, hoheitliches Gebaren der Satelliten bei der Austeilung von Dokumenten für Touristen und Geschäftsleute rigoros zu bekämpfen und damit nicht zuletzt georgische Bürger von ihren abchasischen und südossetischen »Landsleuten« zu isolieren. In dieser Situation hat die Europäische Union verschiedene Optionen, auf die abschließend eingegangen wird.

Optionen der Europäischen Union. Die EU kann das erfolgreich begonnene Krisenmanagement unter Betonung der Unabhängigkeit aller OSZE-Staaten fortsetzen und Nachbarstaaten wie Georgien und Ukraine ein zügigeres Heranrücken an die EU einschließlich konkreter Beitrittsperspektive anbieten. Zweifellos erhofft sich Georgien diese Option. Die EU kann aber auch bei den Grundsätzen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) bleiben, deren Kern ja gerade darin besteht, dass sie diese Beitrittsperspektive nicht enthält. Parallel zur Fortsetzung der bisherigen ENP würde die EU bei dieser alternativen

Option anbieten, mit Russland einen Vertrag zur Reform und zum Ausbau der bisherigen Partnerschaft abzuschließen. Die allseits vertiefte Zusammenarbeit im erweiterten Europa könnte bei dieser Option die Bedeutung von Geopolitik senken. Als dritte Option beendet die EU aufgrund von auftretenden Schwierigkeiten beim begonnenen Krisenmanagement ihre aktive Rolle und konzentriert sich auf den Innenausbau einer politischen Union. Die außenpolitische Gestaltung der Beziehungen mit Russland und Georgien überlässt sie den einzelnen Mitgliedsstaaten und der OSZE sowie die Sicherheitspolitik der NATO.

Die **erste Option** würde indirekt eine nicht überbrückbare geopolitische Rivalität mit Russland eingestehen, die seit dem Kaukasuskrieg noch gewachsen ist. Sie wäre eine Abkehr vom Ursprungsgedanken der ENP. Russlands Ausgreifen auf ENP-Staaten wie insbesondere Georgien würde mit verstärkten Bemühungen beantwortet, Georgien in die EU zu integrieren. Diese Option entspräche vor allem den niedrigen Erwartungen der neuen östlichen EU-Mitgliedsstaaten und Großbritanniens an eine konstruktive Rolle Russlands. Weil von Russland kein Aufbauwille für eine neue europäische Friedensordnung zu erwarten ist, die gemeinsam und einschließlich aller ENP-Staaten zu errichten wäre, konzentriert sich die EU in diesem Szenario auf die eigene Erweiterung – notfalls auf Kosten der besonders von Frankreich und Deutschland gewünschten Vertiefung.

Die **zweite Option** vertraut auf die Möglichkeit, Geopolitik unbedeutender und eine Politik der Zusammenarbeit mit Zugewinn für alle bedeutsamer zu machen. Das gemeinsame Interesse an den bereits zwischen Russland und der EU vereinbarten vier gemeinsamen europäischen Räumen für (i) Wirtschaft und Energie, (ii) innere Sicherheit und Bürgerfreiheit, (iii) äußere Sicherheit und (iv) Wissenschaft, Bildung und Kultur würde in einem neuen Rahmenabkommen besiegelt. Die Verhandlungen hierzu würden genutzt, um die im geltenden Partnerschaftsabkommen ausgeklammerten Interessen der ENP-Staaten einzubeziehen, wobei auf eine ausreichende Mitwirkung dieser Staaten geachtet werden müsste. Diese Option ist nur realistisch, wenn sich Russland in den nächsten Monaten entsprechend verhält und konstruktiv am Krisenmanagement mitwirkt. Mit anderen Worten, es müsste in Moskau erkannt werden, dass die geopolitische Dimension überbewertet und die gemeinsamen Interessen in Europa unterbewertet wurden. Gestärkt würde diese Option, wenn Russland im sicherheitspolitischen Bereich einsieht, dass ein aktiver Konfrontationskurs gegenüber den »Russlandskeptikern« in der EU kontraproduktiv wäre, weil es den Befürwortern einer Isolation Russlands frische Argumente liefern

würde. Im Gegenteil wäre im Rahmen des angestrebten gemeinsamen europäischen Raums für Sicherheit auf umfassende Sicherheitsgarantien durch die EU für ihre an Russland angrenzenden Mitgliedsstaaten zu hoffen, die Russland unterschreibt.

Europaskeptiker werden der **dritten Option** zu-neigen, die der EU weder die innere Einheit noch die Stärke zutrauen, Russland zum Einlenken zu bewegen. Georgiens Stabilisierung und weitere Annäherung an die euroatlantischen Institutionen würden dann ohne eine prägende Rolle der EU und gegen den hinhaltenden Widerstand Russlands erfolgen. Dies müssten dann wohl die USA in Verbindung mit einigen EU-Mitgliedsstaaten bewerkstelligen. Die NATO hätte bei dieser Option eine wichtige Rolle zu spielen. Auf diese Option kann man bauen, wenn sich Russland bei seiner Demonstration der Stärke im Südkaukasus verkalkuliert und keine ausreichenden Mittel hätte, den NATO-Beitritt Georgiens und der Ukraine zu verhindern. Möglich, aber sehr unwahrscheinlich sind die OSZE oder die UN als gestaltende Akteure. Zwar gehören alle Konfliktparteien diesen Organisationen an. Doch muss man davon ausgehen, dass sie allenfalls die Plattform für einen substantiellen politischen Prozess abgeben können.

Für Georgiens gegenwärtige Führung rangieren die dritte und die erste deutlich vor der zweiten Option. Die Risiken sind jedoch unübersehbar. Russland ließe sich allenfalls einbinden, wenn Option zwei gewählt würde. Eine weitere Destabilisierung Georgiens wäre umso wahrscheinlicher, je leichter es Russland fällt, seinen Obstruktionskurs fortzusetzen. Der August 2008 hat gezeigt, wie groß Russlands Potenzial in dieser Hinsicht ist.

Otto Luchterhandt

3 Völkerrechtliche Aspekte des Georgien-Krieges

Wer hat den Georgien-Krieg angefangen? Auch aus völkerrechtlicher Sicht ist die Antwort wichtig, denn es gilt das Verbot des Angriffskrieges. Seine Entfesselung stellt sogar ein völkerrechtliches »Verbrechen« dar, das heute vom Internationalen Strafgerichtshof der Vereinten Nationen abgeurteilt werden kann. Doch Kriege brechen zumeist nicht plötzlich aus, sondern haben viele Verursacher und meist eine lange Vorgeschichte. Es ist daher oft nicht eindeutig, wer einen Krieg entfesselt hat, denn meistens haben alle Konfliktparteien einen Beitrag zur Eskalation geleistet. Im Falle Südossetiens ist das keineswegs anders, das ehemals »Autonome Gebiet« ist ein frühes, fragwürdiges Produkt Stalinscher Kaukasuspolitik, eine Hinterlassenschaft aus dem Zerfallsprozess der UdSSR und schon einmal – 1990 bis 1992 – als Objekt und Ort nationalistischer Leidenschaften Schauplatz eines Krieges zwischen Georgiern und Osseten gewesen. Der Krieg wurde am 24. Juni 1992 in Sotschi durch ein von Boris Jelzin und Eduard Schewardnadse unterzeichnetes »Abkommen über die Prinzipien der Regelung des georgisch-ossetischen Konflikts« beendet. Darin wurde ein Waffenstillstand vereinbart, eine demilitarisierte Sicherheitszone ca. 15 km beiderseits der Südgrenze des Gebiets eingerichtet und eine vierseitige »Gemischte Kontrollkommission« zur Überwachung des Waffenstillstandes unter Russlands Vorsitz und mit Beteiligung von Georgien, sowie von Süd- und Nordossetien berufen. Ferner wurde eine aus drei Kontingenten – Russland, Georgien und Südossetien – zu je 500 Mann bestehende Peacekeeping-Truppe mit Sitz in der Hauptstadt Zchinwali gebildet. Das Abkommen wurde 1994 und besonders nachdrücklich 1996 in Moskau durch ein »Memorandum« über einen allseitigen Gewaltverzicht bekräftigt. Auch die OSZE-Mission in Georgien war daran beteiligt.

Bis zum Ende der Ära Schewardnadse im Jahr 2004 hielten die Vereinbarungen. Nachdem Saakaschwili Präsident Georgiens geworden war und er »ohne einen Schuss« abzugeben die Autonome Republik Adscharien (Batumi) wieder unter die Gewalt der Zentralregierung gebracht und ihre Macht im unkontrollierten Swanetien gegenüber den lokalen Warlords demonstriert hatte, versuchte er, auch die beiden an Russland grenzenden, nicht anerkannten Republiken Abchasien und Südossetien zurückzuholen. Seitdem häuften sich die Konflikte in den beiden Gebieten, besonders in Südossetien.

Regelmäßig kam es in den Sommermonaten zu nächtlichen Scharmützeln zwischen den dort zum Teil gestreut siedelnden Osseten und Georgiern. Auch 2008 wiederholten sich die Scharmützel, allerdings noch häufiger und heftiger. Beide Seiten schienen auf eine »Entscheidung« zuzusteuern. Die von ihr wegen Ineffektivität und Parteinahme für Südossetien heftig kritisierte »Gemischte Kontrollkommission« wollte die georgische Regierung, anders als früher, aber nicht einschalten. Am 7. August 2008 zog sie ihre Vertreter aus dem Hauptquartier in Zchinwali ab.

3.1 Die Kriegshandlungen Georgiens

In der Nacht vom 7. auf den 8. August gab Staatspräsident Saakaschwili den Befehl zum Angriff auf Zchinwali, nachdem georgische Streitkräfte mit zwei Brigaden (6 600 Mann) an der Gebietsgrenze aufmarschiert waren und bereits in der vorhergehenden Nacht einen Ring um die Stadt gezogen hatten. Mit Luftunterstützung eingesetzt wurden Bodentruppen und Artillerie, dabei auch Streubomben. Georgien verstieß damit gegen das zwingend verbindliche Gewaltverbot der UN-Charta (Art. 2 Nr. 4 Satzung der Vereinten Nationen (SVN)). Auf die Ausnahme, sich gegen einen »bewaffneten Angriff« (armed attack) verteidigen zu dürfen (Art. 51 SVN) konnte das Land sich nicht berufen, denn die von Saakaschwili vorgebrachte Begründung, georgische Dörfer seien von ossetischer Seite beschossen worden, war angesichts der relativen Häufigkeit solcher Vorgänge dafür ein zu geringfügiger Anlass. Zwecks »Verteidigung« einen Krieg zu entfesseln war unangemessen und wegen klarer Unverhältnismäßigkeit völkerrechtswidrig. Saakaschwilis zusätzliche Behauptung, Georgien habe auf die Invasion russischer Panzer durch den Roki-Tunnel nur reagiert, entspricht nicht den Tatsachen: die Panzer kamen erst am 8. August mittags.

Zwar war Südossetien zu diesem Zeitpunkt formell ein Teil des georgischen Staates, aber Georgien war auch ihm gegenüber an das allgemeine Gewaltverbot gebunden. Nach herrschender Meinung schützt das allgemeine Gewaltverbot auch »stabilisierte De-facto-Regime«, d. h. staatsähnliche Gebilde mit partieller Völkerrechtsfähigkeit wie einst die DDR (vor ihrer internationalen Anerkennung) und heute z. B. die »Türkische Republik Nordzypern«. Diesen Status besitzt auch Südossetien, da es eine Regierung auf einem von Georgien nicht beherrschten Gebiet hat. Souverän muss es nicht sein, und ebenso wenig muss das Territorium mit den Verwaltungsgrenzen der einstigen Autonomie zusammenfallen.

Durch den Angriff hat Georgien gegen wesentliche Normen des humanitären Völker- bzw. Kriegsrechts (Art. 3 und 18 der IV. Genfer Konvention von 1949 sowie Art. 48, 51, 52 und 59 ihres 1. Zusatzprotokolls von 1977), wie zum Beispiel das Verbot, die Zivilbevölkerung und zivile Objekte sowie »unverteidigte Orte« anzugreifen, verstoßen. In einer demilitarisierten Zone gelegen, waren Zchinwali und die umliegenden Dörfer bis auf die Peacekeeping-Einheiten frei von militärischen Einrichtungen. Betroffen waren von dem Angriff daher fast ausschließlich Zivilisten und zivile Objekte, zum Beispiel Wohnhäuser, Schulen, Verwaltungsgebäude und Krankenhäuser.

Der Einsatz von Streubomben verstieß gegen das Verbot, Waffen zu verwenden, die ihrer Eigenart nach »unterschiedslos«, blind, militärische und zivile Objekte zu treffen geeignet sind.

3.2 Die Interventions- und Kriegshandlungen Russlands

Russland hat die georgische Souveränität über Südossetien teilweise durch erhebliche Verstöße gegen das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten, also das so genannte Interventionsverbot (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta) verletzt. Darunter fallen u. a. das demonstrative Eindringen in den Luftraum, die unzureichende Kontrolle der Staats- und Zollgrenze, insbesondere des Roki-Tunnels, und dadurch die Begünstigung illegaler Aktivitäten auf georgischem Gebiet, wie auch das Zulassen der Einreise von Freischärlern aus dem Nordkaukasus nach Südossetien.

Auch die »flächendeckende« Verleihung der Staatsangehörigkeit an die Bewohner Südossetiens verstieß gegen das Interventionsverbot, denn Masseneinbürgerungen von auf fremdem Staatsgebiet lebenden Personen sind völkerrechtswidrig. Russland kann deswegen seinen Gegenschlag gegen Georgien nicht mit dem Recht begründen, eigene Staatsangehörige in Georgien zu schützen.

Auch mit der Behauptung, das Vorgehen Georgiens in Südossetien sei Völkermord, kann Russland seine Militäraktion nicht rechtfertigen, denn die dafür erforderliche Absicht, die Osseten als nationale Gruppe ganz oder teilweise »als solche« zu vernichten, hatte die georgische Führung offensichtlich nicht. Es ging ihr allein darum, Südossetien »im Handstreich« zurückzuerobern, bevor Russland auf den Plan treten konnte. Aber das Genozid-Argument ist ohnehin nur eine politische »Retourkutsche« an die Adresse der NATO, die damit 1999 die fehlende UN-Ermächtigung zum Angriff auf Ex-Jugoslawien wegen Kosovo kompensiert hatte.

Russland kann seinen Angriff auf Georgien aber auf das Selbstverteidigungsrecht (Art. 51 Satz 1 UN-Charta) stützen, weil es selbst von Georgien angegriffen wurde. Ein Angriff auf Russland ist darin zu sehen, dass die georgischen Streitkräfte gegen die russischen Peacekeeping-Kräfte und das von ihnen besetzte Hauptquartier in Zchinwali voringen. Etwa ein Dutzend Soldaten wurde dabei getötet. Dieser Vorgang ist juristisch anders zu beurteilen als Rettungsmaßnahmen zugunsten von Staatsbürgern, die Opfer von Gewalt eines fremden Staates wurden. Hier kommt es darauf an, dass die Peacekeeping-Einheit bei der Erfüllung ihrer Aufgabe in Georgien (Südossetien) Russland repräsentierte.

Eine weitere völkerrechtliche Begründung für das russische Eingreifen kann sich auf die Nothilfe für Südossetien, dessen Parlament am 8. August frühmorgens Russlands Beistand erbeten hatte, stützen. Ebenso nämlich wie Südossetien als »stabilisiertes Defacto-Regime« von dem allgemeinen Gewaltverbot gegenüber Georgien geschützt wird, kann es das Selbstverteidigungsrecht und daher auch Hilfe von außen für sich in Anspruch nehmen.

Russland hatte freilich bei seiner Militäraktion in Georgien nicht freie Hand, sondern war erstens an das humanitäre Völkerrecht, insbesondere an die Haager Landkriegsordnung (1907) und die IV. Genfer Konvention (1949) mit dem 1. Zusatzprotokoll (1977), und zweitens an den Völkerrechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit (proportionality) gebunden. Es hat jene Normen teilweise verletzt. Die juristische Bewertung der äußerst komplexen Vorgänge wird erleichtert, wenn man sie in folgende Teilkomplexe untergliedert:

- 1) Einmarsch der Streitkräfte nach Südossetien, Zurschlagung der georgischen Verbände und Übernahme der Kontrolle über das Gebiet;
- 2) Einmarsch von Panzerverbänden und Infanterie nach Zentralgeorgien in die Stadt Gori und angrenzende Gebiete;
- 3) Luftschläge (Bombardements) gegen militärische und zivile Objekte in ganz Georgien (Tiflis, Gori, Marneuli, Poti u. a.);
- 4) Eindringen von Truppen in Abchasien, Versenkung von Teilen der georgischen Schwarzmeerflotte, Einnahme von Senaki und Poti, Zerstörung der militärischen Infrastruktur (auch) in Westgeorgien und Einrichtung einer großräumigen »Sicherheitszone« im östlichen Anschluss an Abchasien.

Zu 1) Nach der Einnahme durch die georgische Seite waren Zchinwali und die umliegenden Dörfer keine »unverteidigten Orte« (Art. 59 HLKO) mehr. Ihre Beschließung war daher kriegsrechtlich erlaubt. Völkerrechtswidrig war allerdings der Einsatz von »Grad«-

Raketenwerfern und Streubomben, weil beide Waffen nicht punktgenau treffen, sondern »unterschiedslos« auf militärische und zivile Objekte wirken (Art. 51 Abs. 4 u. 5, 1. Zusatzprotokoll).

Zu 2) Die Besetzung des sich an Südossetien anschließenden Kreises Gori, seiner Umgebung und insbesondere der betreffenden Abschnitte der Hauptverkehrsverbindungen zwischen Zentral- und Westgeorgien waren schon deswegen gerechtfertigt, weil Zchinwali von Gori aus beschossen worden war. Allerdings hat Russland einige Pflichten als Besatzungsmacht verletzt, nämlich Plünderungen zu unterbinden (Art. 47 HLKO), die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten (Art. 43) und das Privateigentum zu schützen (Art. 46). So konnten sich Soldaten an fremdem Gut vergreifen und Banden von Marodeuren fast ungehindert ihr Unwesen treiben.

Zu 3) Die Luftschläge gegen militärische Objekte aller Art und auch gegen einige strategische Verkehrsverbindungen des Landes waren in den ersten Phasen des Krieges Russlands einzige Möglichkeit der militärischen Gegenwehr, daher notwendig und folglich nicht unverhältnismäßig. Die Strom- und Wasserversorgung des Landes war von den Angriffen nicht betroffen. Ob die Bombardierung mehrerer Wohnblocks mit 20 Toten in der Stadt Gori noch als Kollateralschaden gelten kann und damit völkerrechtlich wäre, mag zweifelhaft erscheinen, kann aber ohne eine nähere Kenntnis aller Umstände des Falles nicht abschließend beurteilt werden. Noch bedenklicher erscheint die Bombardierung des Öl-Hafens der Stadt Poti, weil er ausschließlich zivilen Zwecken dient.

Zu 4) Der massive und großflächige Militäreinsatz in Westgeorgien und auf dem Schwarzen Meer war dagegen unter allen Gesichtspunkten ein schwerer Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Nur Militäraktionen, die dem Zurückschlagen der georgischen Truppen und der Wiederherstellung eines gesicherten Status quo ante in und um Südossetien dienen, können völkerrechtlich gerechtfertigt werden. Dieser Einsatz diente aber vielmehr dazu, die militärischen Fähigkeiten Georgiens auch im Westen des Landes zu zerstören und ferner die Position der Republik Abchasien in der Region strategisch zu stärken. Für den »Südossetien-Komplex« waren die russischen Aktionen in Westgeorgien ohne Belang. Sie waren erst recht nicht notwendig sowie unangemessen und daher völkerrechtswidrig.

Verantwortlichkeiten geht, aus völkerrechtlicher Sicht unausgewogen. Man schonte die Staatsführung Georgiens, obwohl sie mit der kriegerischen Aggression gegen Südossetien und Russland und mit dem Bombardement der demilitarisierten Stadt Zchinwali schwerwiegend gegen Völker- und Völkerstrafrecht verstoßen hat. Zugleich beschränkte man sich darauf, Russland – das geschah gewiss zu Recht – wegen seiner unverhältnismäßigen Gegenreaktion zu verurteilen. Noch unausgewogener war die Haltung der USA.

Der Georgienkrieg hat mitsamt der von ihm ausgelösten staatlichen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens die politische »Landkarte« des Südkaukasus stark verändert. Georgien hat beide Gebiete – überwiegend aus eigener Schuld – nun wohl für immer verloren.

3.3 Fazit

Die Reaktion der EU-Staaten auf den Krieg um Südossetien war, soweit es um die Behandlung der

Matthias Jobelius

4 Brüchiger Burgfrieden, Brüssel im Blick – Die Sicht aus Tiflis

Auch in entwickelten Demokratien lässt sich in Kriegszeiten ein Phänomen beobachten, das die amerikanische Politikwissenschaft als »Rallying around the flag« bezeichnet. Gemeint ist, dass sich politische Parteien und öffentliche Meinung im Kriegsfall hinter der Staatsführung versammeln. Die Opposition demonstriert politische Einigkeit und verschiebt die innenpolitische Auseinandersetzung auf später, nicht zuletzt um dem Vorwurf zu entgehen, man würde dem Kriegsgegner in die Hände spielen.

Dieses Phänomen war im August 2008 auch in Georgien zu beobachten. Die Opposition erklärte ein »Moratorium« für die Dauer der Krise. Es gab Masendemonstrationen und Menschenketten gegen den Einmarsch der russischen Armee. In einer parteiübergreifenden »Erklärung der Politiker Georgiens« legten die Regierung und einige Oppositionsparteien gemeinsam und symbolisch die Prinzipien der weiteren außenpolitischen Orientierung des Landes fest.

Es wäre jedoch irreführend anzunehmen, es gäbe in Georgien einen einheitlichen Blick auf diesen Konflikt und seine Konsequenzen. Hinsichtlich der Bewertung der russischen Politik gegenüber Georgien kann durchaus eine georgische Mehrheitsmeinung ausgemacht werden. In anderen Fragen, wie der nach der Rolle Europas oder nach der politischen Verantwortung für den Krieg, gehen die Meinungen jedoch auseinander. Auch der Burgfrieden der Parteien hielt nicht lange: Bereits drei Wochen nach dem Ende der Kampfhandlungen forderten Oppositionsparteien den Rücktritt des Präsidenten Saakaschwili und Neuwahlen von Parlament und Staatsführung.

4.1 Bewertung des Kriegsgeschehens: Verurteilung Russlands und Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle

Der georgischen Mehrheitsmeinung zufolge gibt es bei der völkerrechtlichen und moralischen Bewertung des russischen Vorgehens in Georgien keine Grauzonen. Auch wenn Fehler der eigenen Regierung in Rechnung gestellt werden, wird die Politik Moskaus einhellig als völkerrechtswidrig und inakzeptabel betrachtet. Da Südossetien und Abchasien gemäß allen internationalen Verträgen Teile Georgiens sind, sieht Tiflis das Ergebnis des Krieges als völkerrechtswidrige Besetzung georgischen Territoriums.

Der russische Verweis auf die Notwendigkeit, eigene Staatsbürger zu schützen, wird zurückgewiesen. Die Verteilung russischer Pässe an Abchasen und Südosseten sei Teil der Kriegsvorbereitungen Moskaus gewesen, um im Konfliktfall einen scheinbar legitimen Interventionsgrund zu haben. Die massenweise Einbürgerung von Staatsbürgern eines Nachbarstaates sei durch das Völkerrecht nicht gedeckt.

In Georgien ist man sich einig, dass es Russland bei dem Krieg nicht um das Selbstbestimmungsrecht Abchasiens und Südossetiens ging. Stattdessen werden die Westorientierung Georgiens und seine Rolle als Transitstaat für Energielieferungen nach Europa als die beiden wichtigsten Gründe für den Krieg gesehen. Der Einmarsch in Georgien, so wird gewarnt, sei nur der Anfang eines neuen Imperialismus Russlands. Habe Russland in diesem Konflikt Erfolg, müsse mit weiteren Schritten in anderen Konfliktregionen gerechnet werden, beispielsweise in Nagorno-Karabach, der Krimregion oder in Transnistrien.

In der georgischen Diskussion über die Frage, ob der Krieg hätte vermieden werden können, wird zumeist auf die Fehler anderer Akteure verwiesen: Abchasien und Südossetien hätten alle Angebote zur Autonomie abgelehnt, Europa habe zu wenig Interesse und Verständnis für den Konflikt gezeigt. Russland habe konsequent versucht, die Konflikte aufrechtzuerhalten um Georgien zu schwächen, und die USA hätten Georgien lediglich für ihre geopolitischen Interessen missbraucht. Georgier, die auch die abchasische und südossetische Perspektive nach Jahren des politischen Dialogs gut kennen, betonen jedoch, dass in einem Konflikt, der seit 16 Jahren existiert, bei dem geopolitische Interessen, Energie- und Wirtschaftsinteressen von Großmächten im Spiel sind und bei dem auf allen Seiten Opfer zu beklagen sind, die Frage nach der »Schuld« immer zu verkürzten Antworten führt.

Anders sieht es bei der Frage nach der politischen Verantwortung für die Eskalation aus. Je länger die Einstellung der Kampfhandlungen zurückliegt, desto lauter wird auch die Kritik an der eigenen Krisenpolitik. Viele Oppositionsvertreter kritisieren, dass es 16 Jahre lang nicht gelungen sei, eine diplomatische Lösung für Abchasien und Südossetien herbeizuführen. Anscheinend habe es auch auf georgischer Seite nicht genügend Bereitschaft gegeben, die Interessen Abchasiens und Südossetiens in der Reintegrationspolitik zu berücksichtigen.

Auch die eigene Rolle im unmittelbaren Kriegsgeschehen wird inzwischen kritisch bewertet. Die Gründe für die Entscheidung von Präsident Saakaschwili, am 7. August in Südossetien einzumarschieren, bleiben auch informierten Regierungskreisen weiter

Matthias Jobelius
ist Vertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Tiflis, Georgien.

verborgen. Viele Gerüchte und Erklärungsversuche sind im Umlauf, jedoch laufen alle auf dieselbe Erkenntnis hinaus: Der Einmarsch war ein Fehler.

4.2 Russland in der georgischen Innenpolitik

Viele NGOs und Oppositionspolitiker befürchten, dass die Regierung den Konflikt mit Russland ausnutzen wird, um ihre Macht zu festigen. Der Verweis auf die außenpolitische Bedrohung durch Russland bietet hierzu entsprechende Möglichkeiten. In der Tat ist es für Regierungskritiker derzeit schwierig, den richtigen Ton zu treffen: Wer vom innenpolitischen Gegner erfolgreich als »anti-national« oder »pro-russisch« etikettiert wird, kann sich aus der politischen Auseinandersetzung verabschieden.

Die innenpolitische Strategie der politischen Führung zeichnet sich indes immer deutlicher ab: Um eine Diskussion über eigene Fehler zu vermeiden, gab es bereits personelle Veränderungen in der Armeeführung. Eine Umbildung des Kabinetts ist ebenfalls wahrscheinlich. Zugleich wird einigen Oppositionsparteien das Angebot zur Mitarbeit unterbreitet. Dadurch wird die ohnehin schon vorhandene Spaltung der politisch schwachen Opposition vertieft. Einflussmöglichkeiten hätte die Opposition angesichts einer absoluten Parlamentsmehrheit der Regierungspartei und der Machtstellung des Präsidenten allerdings selbst in einer Koalitionsregierung nicht.

In der Regierung wird der Ruf nach einem »Patriot Act« lauter, wie ihn die USA nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verabschiedet haben. Damit soll Russland die Möglichkeit genommen werden, durch versteckte Parteienfinanzierungen und andere Geldtransfers an politische Gruppierungen in Georgien die innenpolitische Entwicklung zu beeinflussen. Eine Folge wäre die Erweiterung der Kompetenzen des Sicherheitsapparats und der Regierung. Für ein politisches System, dem es ohnehin an »checks and balances« fehlt, wäre dies verhängnisvoll.

Mit Sorge betrachtet die politische Opposition die Strategie der USA bezüglich der georgischen Innenpolitik. Der frühere Außenminister Richard Holbrooke hat die amerikanische Devise bereits vorgegeben: »If Saakashvili survives, Vladimir Putin loses.« Eine solch deutliche Parteinahme zugunsten des umstrittenen georgischen Präsidenten bedeutet, dass Washington die Kontinuität in der Außenpolitik Georgiens über alle anderen Fragen des georgischen Entwicklungswegs stellt. Auch wenn enger Kontakt zu möglichen Nachfolgern gehalten wird, werden die USA Präsident Saakaschwili zunächst weiter stützen. Die in Europa, den USA und Russland im Vordergrund stehende Dis-

kussion um die Person des Präsidenten ist aus georgischer Sicht irreführend. Viel bedeutender als die Frage, wer an der Spitze des georgischen Staates steht, ist die Frage, wie der Staat geformt sein soll, um demokratische Institutionen zu stärken und Machtmissbrauch vorzubeugen. Die georgische Demokratie verfügt nicht über genügend Kontrollmechanismen, um eine Eskalation, wie sie im August geschah, zu verhindern. Die Ereignisse des Krieges machen deutlich, dass eine weitere Demokratisierung des Landes dringend geboten ist. Nicht die Auswechslung von Personen, sondern die Reform des politischen Systems sollte daher im Mittelpunkt der Diskussion stehen.

4.3 Georgische Außenpolitik: Hohe Erwartungen an Europa

Ungebrochen ist der Wunsch Georgiens, zu der Gemeinschaft europäischer Staaten zu gehören. Dies gilt nach den Ereignissen vom August mehr denn je. Die Rolle, die die EU im unmittelbaren Konfliktgeschehen spielte, wird positiv gesehen. Nicht der USA, sondern der EU gelang es, einen Waffenstillstandsplan zwischen den beiden Konfliktparteien auszuhandeln. Dies wurde auch von den »Amerikanisten« in Tiflis registriert.

Für die Mehrheit der Georgier steht fest: Es gibt nur den Weg nach Europa. Wird dieser von Tiflis nicht konsequent beschritten oder wird er von Brüssel versperrt, wird Georgien im Machtspiel zwischen Russland und den USA untergehen. »Je passiver Europa, desto aktiver die USA«, formulierte es der Vorsitzende einer Oppositionspartei. Von der EU erwartet man daher ein stärkeres Engagement als in der Vergangenheit.

Das bedeutet zunächst, dass die EU keine Konzessionen bei der Umsetzung des vom französischen Präsidenten Sarkozy ausgehandelten Sechs-Punkte-Plans zulassen werden. Dies impliziert, dass sich die russischen Truppen nicht nur aus Kern-Georgien, sondern auf ihre Ausgangstellungen vor Beginn der Kampfhandlungen zurückziehen müssen. In Tiflis wird befürchtet, dass die EU angesichts der faktischen Loslösung Abchasiens und Südossetiens von Georgien und der russischen Anerkennung dessen früher oder später nachgeben wird. Von der EU wird darüber hinaus erwartet, dass sie sich im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bei der Friedenssicherung engagiert und bei den internationalen Verhandlungen um die Zukunft Abchasiens und Südossetiens eine Führungsrolle übernimmt. Auch der wirtschaftlichen Kooperation mit der EU wird in Tiflis hoher Stellenwert eingeräumt.

Die von der EU in Aussicht gestellte Freihandelszone war lange Zeit eine Forderung Georgiens. Nun hofft man auf eine schnelle Umsetzung.

Viele Georgier wollen die Rolle Europas jedoch nicht auf den Bereich der Konfliktprävention und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit beschränkt sehen. Europa trage eine Verantwortung für die Demokratisierung Georgiens, heißt es in Oppositionskreisen. Es wird bereits der Ruf laut, die von der EU bereitgestellten Wiederaufbaumittel an Auflagen für die Demokratisierung des Landes zu knüpfen.

Regierung und Opposition sind geeint in der Hoffnung, dass bislang kritische NATO-Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich einem MAP-Status (Membership Action Plan) Georgiens in der NATO in Zukunft aufgeschlossener gegenüber stehen werden. Nicht alle georgischen Beobachter sind glücklich über die Priorität, die der MAP-Frage in der öffentlichen Meinung inzwischen beigemessen wird. Aber dass ein MAP-Status als Sicherheitsgarantie für Georgien wünschenswert wäre, wird von den wenigsten bestritten.

Viele politische Kräfte in Georgien haben erkannt, dass die EU den Dialog mit Russland führen muss, um Georgien zu unterstützen. Nur noch eine Minderheit teilt die These, Länder wie Deutschland verhielten sich gegenüber Russland konzilient, um ihre Energieinteressen nicht zu gefährden. Jedoch wird befürchtet, dass der Dialog mit Russland zum Selbstzweck verkommen könne und die Unterstützung Georgiens in den kommenden Monaten abnehmen werde – und die EU im Verhältnis zu Russland schnell wieder zum »business as usual« übergehen werde. Der Dialog mit Moskau ist aus georgischer Sicht nur dann richtig, wenn er mit dem Ziel geführt wird, Georgien und die Ukraine zu stärken.

4.4 Ausblick: Drei Szenarien zur künftigen Entwicklung Georgiens

Aus georgischer Sicht hängt die Zukunft des Landes in erheblichem Maße vom künftigen Engagement der EU ab. Wird dies als entscheidende Variable für die künftige Entwicklung Georgiens angenommen, sind folgende drei Szenarien für die Zukunft denkbar:

Erstes Szenario: Europa übernimmt die Verantwortung für die Entwicklung des Südkaukasus und sorgt für einen Interessenausgleich mit Russland. Auf Maßnahmen, die gegen Russland gerichtet sind, wird verzichtet. Durch eine verstärkte Kooperation mit Russland gewinnt die EU zugleich Handlungsspielräume, um pro-westliche Staaten im GUS-Raum zu stärken.

Beispielsweise vertieft Europa die energiepolitische Zusammenarbeit mit Russland, sorgt jedoch zugleich für den Ausbau von Energierouten vom Kaspischen Meer nach Westen mit Georgien als Transitstaat. Im Rahmen einer »Eastern Partnership« oder einer »Union der Schwarzmeerstaaten« werden die Ukraine, Georgien und Moldau auch institutionell an die EU herangeführt. Durch einen Stabilitätspakt für den Südkaukasus werden Armenien und Aserbaidschan in eine von Europa koordinierte und mit Russland abgestimmte Sicherheitsarchitektur eingebunden. Durch diese Maßnahmen gelingt es, Georgien zu stabilisieren, die Demokratisierung voranzubringen und Georgien in Europa zu integrieren. Damit ist auch die Grundlage für eine langfristige Normalisierung des georgisch-russischen Verhältnisses gelegt.

Zweites Szenario: Europa hilft Georgien durch entwicklungspolitische Zusammenarbeit und beteiligt sich im Rahmen einer OSZE-Mission an sicherheitspolitischen Maßnahmen. Ansonsten wird die Zusammenarbeit mit Georgien nicht über das bisherige Maß hinaus intensiviert. Die USA nehmen demgegenüber eine aktivere Rolle im Südkaukasus an. Die militärische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den USA, Georgien und Aserbaidschan wird verstärkt. Die Vereinigten Staaten greifen auch in die innenpolitischen Entwicklungen ein, um Stabilität in der außenpolitischen Orientierung zu garantieren. Georgien wird damit mehr und mehr zu einem Front-Staat im Interessenkonflikt zwischen Moskau und Washington. Armenien wiederum gerät in eine stärkere Abhängigkeit zu Russland. Der Konflikt um die armenische Enklave Nagorno-Karabach verschärft sich. Die Instabilität im Südkaukasus nimmt zu.

Drittes Szenario: Europa nimmt dieselbe Rolle ein wie im zweiten Szenario, doch die USA engagieren sich nicht. Für die USA sind Erfolge in der Iran-Frage und im Nahen Osten wichtiger als ein Engagement im Kaukasus. Um zu vermeiden, dass Russland die Zusammenarbeit mit Iran und Syrien ausbaut, reduzieren die USA ihre Kooperation mit Georgien. Georgien fühlt sich vom Westen im Stich gelassen. Die Westorientierung des Landes wird durch einen georgischen Nationalismus abgelöst, der sich im Wesentlichen gegen Russland richtet. Die Einnahmen aus dem Transitgeschäft nehmen ab, weil Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan sich stärker nach Russland und China orientieren. Investoren aus dem Golf und aus Israel ziehen sich aus Georgien zurück. Durch das zurückgehende Engagement von EU und USA lässt der Reformdruck nach. Die demokratischen Fortschritte der Rosenrevolution von 2003 werden schrittweise zurückgenommen. Georgien fällt in das Chaos der 1990er Jahre zurück.

Reinhard Krumm

5 Signal an den Westen, Signal nach innen? – Die Sicht aus Moskau

Russland jubelt. »Russland ist wieder da«, titelt die Tageszeitung *Izwestija*. Und der einflussreiche Politikwissenschaftler Wjatscheslaw Nikonow äußert sich entzückt darüber, dass die Russen »seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion niemals so einflussreich waren wie heute«. ¹ Auch der bekannte Radiojournalist Alexej Wenediktow vom kritischen Stadtsender *Echo Moskwy* trug seine Meinung in die Öffentlichkeit: »Wir alle haben verstanden, dass Saakaschwili den blutigen Konflikt ausgelöst hat.« Der georgische Präsident, so die allgemeine Ansicht, hat erfolglos versucht, die abtrünnige Teilrepublik Südossetien gewaltsam wieder unter die Jurisdiktion der zentralen Behörden in Tiflis zu stellen.

5.1 Konflikt um Abchasien und Südossetien

Die beiden Gebiete Abchasien und Südossetien sind de jure Teil des georgischen Staates. De facto freilich sind sie seit den bewaffneten Auseinandersetzungen mit Georgien 1992 und 1993 unabhängig. Damals fühlte sich die Bevölkerung unterdrückt und griff zu den Waffen, um die georgische Armee und Bevölkerung zu vertreiben. Die Aufständischen waren siegreich, weil sie Unterstützung von bewaffneten Kämpfern aus dem Nordkaukasus, vor allem von Tschetschenen, erhielten. Auch gehen internationale Beobachter und Journalisten davon aus, dass sich Russland nicht neutral verhielt und die Abchasier mit Waffen unterstützte.

Seitdem sieht Russland sich als Mentor beider Gebiete und hat begonnen, russische Pässe für die überwiegende Mehrheit der Bewohner auszustellen. Diese beiden eingefrorenen Konflikte dienten als russisches Faustpfand gegen Georgien in Zeiten geopolitischer Not. Nach der von Russland heftig kritisierten Anerkennung des Kosovo im Februar 2008 war es so weit. Moskau hob Finanz- und Handelsanktionen gegen Abchasien auf. Im Juli kam es zu vermehrten Schusswechseln zwischen Südossetien und Abchasen auf der einen und Georgiern auf der anderen Seite. Am 8. Juli drangen Flugzeuge der russischen Luftwaffe in georgischen Luftraum ein. Das russische Außenministerium erklärte das Vorgehen für gerechtfertigt, »um der Entwicklung in Richtung eines gewaltsamen Sze-

narios vorzubeugen«. ² Ohne Erfolg: Georgische Soldaten marschierten in Südossetien ein. Sie griffen Russland an, indem sie gegen die dort seit Anfang der 1990er Jahre stationierten russischen Peacekeeping-Kräfte vorgingen. Die Auseinandersetzung zwischen der kaukasischen Republik Georgien und der Russischen Föderation im August 2008 wird in Russland als erfolgreicher Fünf-Tage-Krieg in die Geschichtsbücher eingehen. Für Russland ist dies aber nicht nur ein militärischer Erfolg. Zwar ist zunächst der von russischer Seite – auch in den Medien – formulierte Auftrag, einen feindlichen Angriff zu beenden und das Leben russischer Staatsbürger zu schützen erreicht worden, ebenso wie das Ziel, Teile der militärischen Infrastruktur Georgiens zu zerstören. Viel wichtiger aber ist ein vom Kreml seit geraumer Zeit verfolgtes Ziel: Dem Westen, vor allem den USA ein deutliches Zeichen zu geben, dass die Zeiten eines schwächelnden und handlungsunfähigen Russland vorbei sind. Es bedürfe eines Umdenkens, fordert der ehemalige sowjetische Staatspräsident Michail Gorbatschow, vor allem angesichts der »Manier mit Russland von oben herab zu sprechen, ohne auf dessen Position und Interessen zu achten«. ³

5.2 Russlands ignorierte Sicherheitsinteressen

Die Ignorierung der russischen Sicherheitsinteressen begann am 9. Februar 1990, als Michail Gorbatschow und sein Außenminister Eduard Schewardnadse im Kreml mit dem US-Außenminister James Baker über die Vereinigung Deutschlands berieten. Dabei fielen die berühmten Worte Bakers, dass es im Falle einer deutschen NATO-Mitgliedschaft »keine Erweiterung der Nato-Jurisdiktion für Nato-Kräfte um einen Inch nach Osten geben« werde. ⁴ Dies mündliche Versprechen, an das sich die USA und die NATO vermutlich für einen gewissen Zeitraum bereit waren zu halten, war aus russischer Sicht für lange Zeit verbindlich.

Ernüchternd und voller Schmach war daher für Russland die erste NATO-Osterweiterung 1999, schlimmer die zweite, die 2004 die ehemaligen Sowjetrepubliken Estland, Lettland und Litauen mit einschloss. Hinzu kamen die NATO-Bombardierung Serbiens (1999) sowie die bunten Revolutionen in Geor-

Reinhard Krumm
ist Vertreter der
Friedrich-Ebert-
Stiftung in Moskau,
Russland.

1 In: *Politklub, Rossija wernulas, Izwestija*, 25.8.2008.

2 Gabujew, Alexander: *Etot schag pozwolil ochladit gorjatschie golowy w Tbilisi* (Dieser Schritt hat es erlaubt, die heißen Köpfe in Tiflis abzukühlen), *Kommersant*, 11.7.2008.

3 Gorbatschow, Michail: *Predwaritelnye itogi* (Vorläufige Ergebnisse), *Nowaja Gazeta*, 18.8.2008.

4 Zelikow, Philip/Rice, Condoleezza (2002): *Germany Unified and Europe Transformed*, Harvard: Harvard University Press, S. 182.

gien, der Ukraine und in abgeschwächter Form in Kirgisien. Und 2008 war das Jahr der Entscheidung über ein Raketenabwehrsystem in den neuen NATO-Staaten Polen und Tschechien.

Aus russischer Sicht zog sich der Ring um das größte Land der Erde immer enger zusammen. Da half es wenig, an einem NATO-Russland-Rat in Brüssel teilnehmen zu dürfen. Moskau fühlt sich seit dem Ende der Sowjetunion gedemütigt: Weltpolitik wird ohne Russland gemacht. Sollten nun gar die Regierungen in Tiflis und Kiew ihre Staaten in die NATO führen, so ein hochrangiger russischer Teilnehmer bei den 11. Schlangenbader Gesprächen im April 2008, dann sei eine rote Linie überschritten.⁵ Man werde Konsequenzen ziehen.

Für die russische politische Elite symbolisiert der georgische Präsident Michail Saakaschwili einen Politiker, der 2003 nur mit Hilfe der USA an die Macht kam (Rosenrevolution), deshalb US-amerikanische Positionen vertritt und für sein Land die NATO-Mitgliedschaft anstrebt. Russland spürt die Präsenz Washingtons in seinem angestammten sicherheitspolitischen Hinterland, so auch in den baltischen Staaten, und sieht seine Sicherheitsinteressen aufs Größte verletzt.

Spätestens seit den Luftschlägen in Serbien wird die NATO von russischer Seite erneut als ein Instrument der Aggression wahrgenommen. Dabei gibt es gemeinsame Interessen und gemeinsames Vorgehen im Kampf gegen den Terrorismus und gegen Drogen. Doch warum, so fragt sich berechtigt die politische Elite in Moskau, rückt die NATO an die Grenzen Russlands heran, obwohl der Kalte Krieg längst beendet ist? Dabei sind es weniger die militärische Macht der NATO als vielmehr deren Symbolik des Kalten Krieges und die offenkundige Schwäche der einstigen Supermacht Russland, die eine Erweiterung des Bündnisses bis an ihre Grenzen nicht verhindern können. Der Vorwurf Russlands: Europa und Amerika haben es nach dem Kalten Krieg versäumt, gemeinsam mit Russland ein neues Sicherheitssystem aufzubauen.

5.3 Territoriale Integrität versus Selbstbestimmung der Völker

Die Anerkennung der beiden Gebiete Abchasien und Südossetien und die Aufnahme diplomatischer Bezie-

hungen stellen Russland vor ein Dilemma. Denn galt in der russischen Politik bisher die territoriale Integrität als das höchste Prinzip, so änderten Präsident Dmitrij Medwedjew und Premierminister Wladimir Putin abrupt die Richtung und geben nun dem Selbstbestimmungsrecht der Völker Vorrang. Warum?

Vermutlich, weil Russland nach dem Militärschlag keinen anderen Ausweg sah, als Abchasien und Südossetien anzuerkennen. So argumentierte Präsident Medwedjew vor seinem Volk: »Es ist keine leichte Wahl, aber es ist die einzige Möglichkeit die Leben der Menschen zu schützen.«⁶ Die Entscheidung über die Anerkennung fiel sicherlich nicht aus Trotz, sondern aus Mangel an anderen Optionen. Denn sollte Georgien doch noch NATO-Mitglied werden, so ohne die beiden Gebiete, deren Sicherheit und Unabhängigkeit von Russland garantiert wird.

Gleichwohl hat Russland mit seinem Verhalten in innenpolitischer Hinsicht nun die Büchse der Pandora geöffnet. »Das Recht auf Selbstbestimmung der Nationen«, so analysiert scharfsinnig der Chefredakteur der Tageszeitung *Nesawissimaja Gazeta*, Konstantin Remtschukow, »ist nicht vereinbar mit dem Überleben unserer Föderation.«⁷

Denn wie soll der föderative Staat zusammengehalten werden, wenn die Völker selbst über ihr Schicksal bestimmen wollen? Wollten doch schon zu Zeiten des Präsidenten Boris Jelzin einige Republiken wie Tatarstan oder Tschetschenien aus der Föderation austreten. Damals wollte die Regierung davon nichts wissen und bombardierte Tschetschenien in Schutt und Asche. Seitdem wird bedingungslose Loyalität gegenüber dem Zentrum durch zum Teil üppige Subventionen an die ärmeren Regionen belohnt. Doch was geschieht, wenn der Staatssäckel nicht mehr so prall gefüllt ist wie heute in Zeiten teuren Erdöls und Erdgases?

Außenpolitik in Russland unterscheidet sich von der sowjetischen. Es bedarf inzwischen eines gewissen gesellschaftspolitischen Konsenses. Auch sind inzwischen Geschäftsinteressen privater Großunternehmer zu berücksichtigen. Der Staat ist in außenpolitischen Fragen nicht mehr im Besitz völliger Freiheit. Im Fall des Fünftagekrieges unterstützte jedoch die Bevölkerung mehrheitlich die Politik der Regierung. Kritische Beobachter erwarten nun Auswirkungen auf die Innenpolitik, mit einem weiteren Anziehen der staatlichen Schrauben, um den Spielraum gesell-

5 Die XI. Schlangenbader Gespräche fanden vom 24. bis 26. April 2008 statt, veranstaltet durch die Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung und die Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation, in Kooperation mit der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Stiftung Einheit für Russland.

6 Medwedjew, Dmitrij: Potschemu ja byl wynuzhden priznat otkolowschiesja regiony Gruzii (Warum ich die abgespaltenen Regionen Georgiens anerkennen musste), *Wedomosti*, 28.8.2008.

7 Remtschukow, Konstantin: Jaschik Pandory dlja Rossii (Pandora-Box für Russland), *Nesawissimaja Gazeta*, 5.9.2008.

schaftlicher Initiativen zu verringern. Die Regierung, so ihre Argumentation, wird noch mehr Druck auf die Medien ausüben, um unliebsamen Fragen nach dem Vorgehen im Kaukasus aus dem Wege zu gehen.

Hinterfragenswert ist zum Beispiel die Möglichkeit der Verletzung der russischen Verfassung. Nach Artikel 102, Absatz g muss der Föderationsrat über den Einsatz von Streitkräften im Ausland entscheiden – was vermutlich aus Zeitgründen nicht geschah. Denn über eine militärische Antwort musste schnell entschieden werden. Oder wollte die Regierung den Krieg und hat Georgien provoziert? Rechtfertigt der militärische Sieg die Folgen? Denn diese sind, argumentieren Kritiker der Militäraktion, aus russischer Sicht nicht so positiv, wie es den russischen Bürgern vermittelt wird: Aufwertung Georgiens im Westen, Präsident Saakaschwili weiter im Amt, schwerer Imageschaden Russlands, hohe Staatsausgaben zur Unterhaltung der beiden Gebiete, höhere Militärausgaben, entsprechend weniger Mittel für die dringend anstehende Lösung sozialer Probleme. Gleichzeitig könnte sich das Verhältnis zu den USA – vielleicht sogar zur EU – weiter verschlechtern.

5.4 Russlands Außenpolitik

Die »Fünf Prinzipien von Präsident Medwedjew«, so die Regierungszeitung *Rossijskaja Gazeta*⁸, stellen die Grundlage der russischen Außenpolitik dar. Sie sind eine Zusammenfassung des Konzepts der russischen Außenpolitik vom Juli dieses Jahres.⁹

1. Russland hält sich an internationales Recht.
2. Die Weltordnung muss multipolar aufgebaut sein.
3. Russland will keine Konfrontation mit einem anderen Land.
4. Russland wird das Leben und die Würde russischer Bürger verteidigen.
5. Russland nimmt für sich in Anspruch, privilegierte Interessen in bestimmten Gebieten zu haben, nicht nur in Anrainerstaaten.

Nach der Anerkennung von Abchasien und Südossetien suchte Russland Unterstützung bei den Län-

8 Schkel, Tamara: Pjat principow prezidenta Medwedewa (Fünf Prinzipien des Präsidenten Medwedjew), *Rossijskaja Gazeta*, 1.9.2008.

9 Medwedjew, Dimitrij: *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation (Unofficial Translation)*, 12.7.2008, <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272bfa34209743256c630042d1aa/cef95560654d4ca5c32574960036cddb?OpenDocument> (besucht am 6.9.2008).

dern, die unter dem Begriff »nahes Ausland« firmieren, also Staaten, die aus der Sowjetunion hervorgegangen sind. Diese haben sich in zwei sicherheitspolitischen Blöcken zusammengeschlossen, die sich zum Teil überschneiden. Zur Organisation des Vertrages über die kollektive Sicherheit (OVKS) gehören die Mitgliedsstaaten Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan und Usbekistan. Zur Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) gehört neben Russland und allen zentralasiatischen Republiken (außer Turkmenistan) auch China.

Doch keines dieser Länder hat bisher Abchasien und Südossetien anerkannt, sehr zum Missfallen des Kremls. Die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten fürchtet Unabhängigkeitsbewegungen in ihren jeweiligen Ländern. Besonders China vertritt eine dem Kreml diametral entgegen gesetzte Position. Einig sind sich die Staaten jedoch in der Kritik an der Vorherrschaft der USA. Schon spekuliert die Tageszeitung *Kommersant* auf der ersten Seite darüber, ob die OVKS nicht zu einem Verteidigungsbündnis nach Vorbild des Warschauer Paktes, im Kalten Krieg der kommunistische Widerpart der NATO, aufgerüstet werden sollte.¹⁰

Während die Beziehungen zu den USA sich weiterhin verschlechtern, erwartet Russland von der EU zumindest eine pragmatische Zusammenarbeit ohne Festlegung auf gemeinsame Werte. Vor allem, nachdem die EU keine Sanktionen gegenüber Russland verhängt hat. Dabei hofft der Kreml insbesondere auf Initiativen aus Berlin und Paris. Sie werden als die »Advokaten Russlands« bewertet, die Russland nicht in die Isolation treiben wollen – was ohnehin eher zum Schaden der EU-Staaten als zu dem Russlands sei, so die allgemeine Meinung der staatstragenden Medien zwischen Ostsee und Pazifik.

Die Botschaft aus dem Kreml an seine Bürger und den Rest der Welt ist eindeutig: Als wirtschaftlich erfolgreiche und politisch wieder auferstandene Macht befindet sich das größte Land der Erde nun in jeder Beziehung auf Augenhöhe mit dem Westen. Das sollte nicht als Bedrohung zu werten sein, sondern im Sinne einer pragmatischen Einschätzung aufgefasst werden. An dieser wird sich die Realpolitik der USA und der EU auszurichten haben.

Dabei bleibt es vorrangige Aufgabe aller Parteien, ihre jeweiligen Interessen zu formulieren – und damit auch die Regeln, nach denen sie sich verhalten wollen.

10 Solowjow, Wladimir: *Organisacija antinatoskogo dogowora (Organisation des Anti-Nato-Vertrages)*, *Kommersant*, 6.9.2008.

An erster Stelle steht sicherlich das neue Sicherheitssystem, von dem Präsident Medwedjew im Juni 2008 in Berlin sprach. Ein solches zu schaffen sollte möglich sein, denn die einstigen ideologischen Gegensätze sind aufgehoben. »Wenn wir auf beiden Seiten uns der Sache annehmen, dann bauen wir die Beziehungen auf«, versicherte Premier Putin im September 2008.¹¹ Man sollte ihn beim Wort nehmen – um Russland für gemeinsame Projekte zu gewinnen.

11 Kaftan, Larisa: Wladimir Putin – ob agresii Grusii (Wladimir Putin über die Aggression Georgiens), in: *Komsomolskaja Prawda*, 12.9.2008.

Almut Wieland-Karimi

6 »We are all Georgians« – Die Sicht aus Washington¹²

Die Reaktion auf die Konfrontation zwischen Georgien und Russland fiel in den ersten US-Stellungnahmen relativ einheitlich aus: Für den republikanischen Präsidentschaftskandidaten John McCain waren alle Georgier: »We are all Georgians«.¹³ Der Vizepräsidentschaftskandidat der Demokraten, Joe Biden, reiste nach Tiflis, um seine Solidarität mit Georgien unter Beweis zu stellen. Barack Obamas erste Reaktion – er stellte die Frage nach der Mitverantwortlichkeit der Bush-Administration und einer Ermunterung von Saakaschwili durch die Regierung – wurde durch allgemeinere, wohl dem Wahlkampf geschuldete Russland-kritische Aussagen ersetzt.

Aus einer größeren Distanz heraus hat sich die Einschätzung des Konflikts und der resultierenden strategischen Überlegungen jedoch verändert. Die Administration gibt nun zu bedenken, dass sie Saakaschwili davor gewarnt habe, sich auf das Abenteuer eines bewaffneten Konfliktes mit Russland einzulassen. Eine offene Konfrontation mit Russland möchten die USA vermeiden. Nicht zuletzt deshalb, da die Iran-Krise und auch die Sechs-Parteien-Gespräche mit Nord-Korea nur gemeinsam mit Russland bewältigt werden können. Auch wächst die Skepsis dem Vorhaben gegenüber, Georgien und die Ukraine vor-schnell in den »Aktionsplan für die Mitgliedschaft« (Membership Action Plan, MAP) der NATO aufzunehmen. Die USA wollen es vermeiden, sich in einem möglichen weiteren Konflikt offensiv auf die georgische Seite stellen zu müssen.

6.1 Einschätzung der Ausgangslage: Administration und Kongress

Im Anschluss an die Solidaritätsbekundungen gegenüber Georgien unmittelbar nach der Eskalation wird die Ausgangslage mit zunehmendem Abstand differenzierter bewertet. Weitgehend Konsens herrscht darüber, dass die territoriale Integrität Georgiens nicht hätte verletzt werden dürfen. Vielfach wird von einer selbstverschuldeten internationalen Isolation Russlands gesprochen. Einige Politiker, insbesondere Re-

publikaner, verfallen dabei nach wie vor relativ schnell in alte Denkmuster. So zieht Vizepräsident Dick Cheney eine klare Linie zwischen »free countries« und »dictatorships«.¹⁴ Russland zählt er implizit zu den Letzteren. Auch Präsident George W. Bush warnt Russland davor, die bisher erreichte Integration zu ver-spielen.

Die Formulierungen der Demokraten klingen deutlich gemäßiger. Auch hier sind wichtige Meinungsführer aber darin einig, dass Russland zu weit gegangen sei. Madeleine Albright zufolge hätte auf russische Provokationen bereits deutlich eher reagiert werden müssen. Auch sie sieht Russland am Scheideweg. Das Verhalten Moskaus entspräche eher dem 19. als dem 21. Jahrhundert.¹⁵

Innerhalb des Kongresses ist man sich der alleinigen Schuld Moskaus jedoch nicht allzu sicher. Besonders die Ereignisse im Vorfeld der Eskalation werden in den zuständigen Ausschüssen beleuchtet. Es steht die Frage im Raum, ob und wenn ja welchen Einfluss US-Berater auf Saakaschwili genommen haben, bzw. ob Georgien in der Lage war, die Aktion ohne Wissen und hinter dem Rücken der USA zu planen. Die Informationsbasis des Kongresses scheint hier jedoch sehr schmal. So räumt der demokratische Abgeordnete Bill Delahunt ein, dass hierzu zwar beinahe jeder eine Meinung habe, jedoch niemand über genaue Informationen verfüge.¹⁶

Das State Department widerspricht jedoch der Vermutung, die USA hätten Saakaschwili zu dem Schritt ermutigt oder ihn gar unterstützt. Im Gegenteil, man habe versucht Georgien zu warnen. Anhaltende russische Provokationen, verbunden mit georgischer Fehlkalkulation, hätten zur Eskalation geführt. Im Verlauf der Krise habe die russische Anerkennung der Provinzen Südossetien und Abchasien weiter Öl ins Feuer gegossen.¹⁷ Nachweislich hat dieser Schritt auch in der gesamten US-amerikanischen Politik, sowohl bei Republikanern als auch bei Demokraten Entrüstung ausgelöst.

Almut Wieland-Karimi ist Vertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Washington D.C., USA.

¹² Die Autorin bedankt sich bei Bastian Hartmann (z. Zt. Praktikant bei der FES, Washington D.C.) für die Recherche zu diesem Text.

¹³ u. a. in der Acceptance Speech des Nominierungsparteitages in Saint Paul, 4.9.2008.

¹⁴ Cheney warns Russia to Reverse Its Course, *New York Times*, 7.9.2008, http://www.nytimes.com/2008/09/07/world/europe/07cheney.html?_r=1&scp=30&sq=Dick+Cheney&st=nyt&oref=slogin (sämtliche Internetseiten zuletzt besucht am 30.9.2008).

¹⁵ The Russians Have Crossed a Red Line. Interview with Former Secretary of State Albright, *Spiegel Online*, 1.9.2008, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,575599,00.html>.

¹⁶ Persönliches Gespräch mit der Autorin am Rande des Parteitages der Demokraten in Denver, 28.9.2008.

¹⁷ Fried, Daniel: U.S.-Russia Relations in the Aftermath of the Georgia Crisis, *Testimony before the House Committee on Foreign Affairs*, 9.9.2008, <http://www.internationalrelations.house.gov/110/fri090908.pdf>.

Die Verhaltensoptionen der USA gegenüber Russland werden besonders von solchen Beobachtern als schwierig eingeschätzt, die Russland die Fähigkeit oder die Bereitschaft zum Abschluss von ‚package deals‘ absprechen. Die russische Herangehensweise an derlei Konflikte erlaube es nicht, ein eventuelles Entgegenkommen mit einem Kompromiss in anderer Sache (Iran) zu ‚verrechnen‘. Interessanterweise widerspricht diese Sichtweise der relativ populären Deutung, Russland reagiere im Kaukasus auf zunehmende Provokationen des Westens.

6.2 Einschätzung der Ausgangslage: Think Tanks

In den zentralen US-amerikanischen Think Tanks unterscheidet sich die Tonlage bei der Bewertung des Konfliktes mitunter erheblich. Während John R. Bolton (ehemals US-Botschafter bei den Vereinten Nationen) für das American Enterprise Institute von einem russischen »Blitzkrieg«¹⁸ spricht, formulieren (links-) liberale Autoren deutlich differenzierter. Eric Alterman vom Center for American Progress betont etwa, es gäbe im Südkaukasus-Konflikt keine »good guys«.¹⁹

Weitgehend Einigkeit herrscht aber bezüglich der Deutung der russischen Beweggründe: Russland habe im Laufe der letzten Jahre einige Demütigungen und Provokationen des Westens hinnehmen müssen (der US-Raketenabwehrschild in Polen und der Tschechischen Republik, die Anerkennung des Kosovo, die Bemühungen Georgiens, in die NATO einzutreten). Es sei jedoch zu schwach gewesen, darauf zu reagieren. Auf eine Gelegenheit, die Region zu destabilisieren und die Grenzen US-amerikanischer Macht aufzuzeigen, habe es anscheinend nur gewartet. Folgt man Zbigniew Brzezinski (Sicherheitsberater unter US-Präsident Jimmy Carter), so hat Russland die Unabhängigkeitsbestrebungen sogar unterstützt, da es die post-sowjetischen Realitäten nicht akzeptiere.²⁰ Das neu erstarkte Russland strebe nach Hegemonie, was an den Rändern des ehemaligen Sowjetreiches natur-

gemäß am deutlichsten zu erkennen sei. Daher hätten der europäische Widerstand gegen den NATO-Beitritt Georgiens und das Verhalten Saakaschwilis ein »window of opportunity« geöffnet. Russland habe es zu nutzen gewusst. Im Einklang mit dieser Sichtweise wird teilweise auch argumentiert, dass der Schauplatz Georgien letztlich keine Rolle spiele. Russland gehe es einzig darum, den Westen herauszufordern.

Georgien wird von Seiten der Think Tanks im Vergleich zu Russland kaum Beachtung geschenkt. Für Bolton etwa scheinen der georgische Einfluss auf den Konfliktverlauf und die damit verbundene Schuldfrage nicht wirklich relevant. Den möglichen Einfluss US-amerikanischer Berater auf Tiflis thematisieren nur wenige Autoren. Sofern Georgiens Verhalten betrachtet wird, kommen die Autoren jedoch schnell zu dem Schluss, Saakaschwili habe »remarkably stupid«²¹ gehandelt – zu viel riskiert und eine unverhältnismäßige Wahl der Mittel getroffen, um die georgische Stärke zu belegen.

6.3 Einschätzung der Perspektiven: Think Tanks

Fällt die Analyse der Ausgangslage entlang der Linien des politischen Spektrums noch relativ gleichmäßig aus, unterscheiden sich die Einschätzungen US-amerikanischer Analysten in Bezug auf die weitere Konfliktentwicklung und die Verhaltensmöglichkeiten der Akteure beträchtlich. Martha B. Olcott (Carnegie Endowment for International Peace) bezeichnet die aktuelle Lage als verfahren. Um keinen direkten Konflikt zwischen der NATO und Russland zu riskieren, würde wahrscheinlich kein NATO-Mitglied Truppen in den Kaukasus entsenden. Eine Wiederaufrüstung des georgischen Militärs sei ebenfalls unwahrscheinlich, da unklar sei, ob Georgien es defensiv oder offensiv einsetzen würde. Ökonomische Sanktionen gegen Russland kämen ebenso wenig in Frage, da sie die von russischem Gas abhängigen Europäer treffen würden. Mittelfristig erwartet Olcott weitreichende Konsequenzen für weitere Regionen, z. B. Aserbaidschan.²²

John R. Bolton weist hingegen darauf hin, dass Russland kurz davor stehe, mit der Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline die letzte noch nicht von Russland oder

18 Bolton, John R.: After Russia's Invasion of Georgia, What Now for the West?, *American Enterprise Institute for Research*, 15.8.2008, http://www.aei.org/publications/filter.all,pubID.28474/pub_detail.asp.

19 Alterman, Eric/Zornick, George: Think Again: Return of the Cold War Punditocracy, *Center for American Progress*, 21.08.2008, http://www.americanprogress.org/issues/2008/08/cold_war_punditocracy.html.

20 Brzezinski, Zbigniew: Starring Down the Russians, *Time Magazine*, 14.8.2008, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1832699,00.html>.

21 Lilly, Scott: Reckless Management of U.S. Interests in the Caucasus, *Center for American Progress*, 19.8.2008, <http://www.americanprogress.org/issues/2008/08/caucuses.html>.

22 Olcott, Martha B.: Beyond Georgia: The ripple Effects of Russia's Attack, *Carnegie Endowment for International Peace*, 11.8.2008, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=20375&prog=zru>.

Iran kontrollierte Pipeline aus dem Kaspischen Meer zu dominieren. Georgien sei in die NATO aufzunehmen, um Russland von weiteren Aggressionen abzuhalten. Auf die diplomatischen Vorstöße der EU blickt Bolton eher verächtlich. Da Russland schließlich nicht mit Diplomaten, sondern mit Panzern in Georgien eingefallen sei, müssten die USA ihre Partner in die Pflicht nehmen. Bolton stilisiert den Konflikt im Kaukasus zum Härtesten des westlichen Bündnisses. An dessen Ende werde sich zeigen, ob Europa die NATO austrocknen lasse.

Diese Position erfährt jedoch auch Widerspruch: Rajan Menon (New America Foundation) und andere weisen Europa eine zentrale Rolle bei der friedlichen Transformation des Konfliktes zu. Die Europäer seien die einzigen Akteure, deren Präsenz in Georgien geduldet werde. Insbesondere da US-amerikanische Kräfte an anderer Stelle stark gebunden seien, sei es an der EU und anderen internationalen Institutionen, die Region zu stabilisieren.²³

Vereinzelt wird auch der Türkei eine zentrale Rolle in der künftigen Konfliktbearbeitung zugesprochen. Aus Sicht der USA sei es – so entsprechende Analysen – daher umso bedauerlicher, dass sich Ankara anscheinend eher an Russland als am Westen orientiere. Spencer Boyer (Center for American Progress) weist schlussendlich auf die Bedeutung Russlands als wichtiger Partner für den Westen hin. Er fordert eine effektivere Russlandstrategie der Administration.

6.4 Einschätzung der Perspektiven: Administration, Kongress und Präsidentschaftskandidaten

Erwartungsgemäß kommt eine Anerkennung der Regionen Abchasien und Südossetien für keinen politischen Akteur in Washington in Frage. Sollte Russland dieses Thema im UN-Sicherheitsrat einbringen, würden die USA einen entsprechenden Antrag blockieren. Im Gegenteil: Sowohl die aktuelle Administration als auch der Kongress wollen Georgien nach Möglichkeit unterstützen. Dabei steht humanitäre Hilfe zunächst im Vordergrund. Eine konsistente Strategie für das Verhalten gegenüber Russland ist jedoch noch nicht entwickelt. Mit relativer Sicherheit kann gesagt werden, dass symbolische Maßnahmen wie ein Boykott der olympischen Winterspiele 2014 in Sochi derzeit keine Optionen darstellen.

²³ Solving the Crisis in the Caucasus. Interview with Rajan Menon, *Council on Foreign Relations*, 19.8.2008, http://www.cfr.org/publication/16951/solving_the_caucasus.html?breadcrumb=%2F.

Auch ökonomische Sanktionen oder die Blockade des russischen Beitritts zur World Trade Organization (WTO) werden als ungeeignete Mittel bezeichnet. An einer grundsätzlichen Aufkündigung bereits erreichter Abkommen (Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Abrüstung) hat Washington ebenfalls kein Interesse. Etliche Akteure – sowohl der Demokraten als auch der Republikaner – sprechen sich für einen Schulterchluss mit Europa aus und lehnen unilaterale Maßnahmen ab. Die Bush-Administration (Vizepräsident Cheney) sagt neben der Unterstützung für Georgien, dessen NATO-Beitritt forciert werden soll, auch anderen Staaten an Russlands Grenzen Unterstützung zu. Sie spricht von einem »starken Interesse« an der Sicherheit in der Region.²⁴ Obwohl militärische Optionen kaum ernsthaft in Betracht gezogen werden, warnen sowohl Cheney als auch das State Department (Dan Fried) Russland vor weiteren Aggressionen. Es dürfe seine Einflussphäre nicht auf Kosten junger Demokratien erweitern. Dabei wird betont, dass der Westen keinen neuen »Kalten Krieg« zu führen beabsichtige. Es sei an Russland, diesen nicht zu beginnen.

Die beiden Präsidentschaftskandidaten McCain und Obama haben bisher keine vollständige Strategie zur Lösung des Konfliktes vorgelegt. Aus verschiedenen Stellungnahmen können aber durchaus Vermutungen über den jeweils favorisierten Kurs abgeleitet werden. McCain wählte relativ früh einen sehr scharfen Ton, um Russlands Vorgehen zu verurteilen. Dabei verfiel er in die Rhetorik aus Zeiten des Kalten Krieges. Bereits einige Wochen vor der Eskalation im Kaukasus hatte McCain Ministerpräsident Putin scharf kritisiert. Derzeit unterstreicht er seine Forderung, Russland sei aus der G8 auszuschließen. Weitere Warnungen spricht er allerdings nicht aus. Die Stellungnahmen von Obama klangen hingegen zunächst vorsichtiger. Erst nach der Anerkennung Abchasiens und Südossetiens verschärfte auch der demokratische Kandidat den Ton. Er fordert gegenwärtig eine internationale Friedenstruppe. Die Chancen einer Lösung des Konfliktes sieht er am ehesten durch die Vereinten Nationen gewährleistet. Generell wird die Lage im Lager Obamas differenzierter betrachtet. So verweist Charles A. Kupchan, der der demokratischen Kampagne nahesteht, auf die strategische Bedeutung der Partnerschaft mit Russland. Er betont zudem, dass auch Georgien nicht unschuldig am Ausbruch der Krise sei.²⁵

²⁴ U.S. has deep interest in Caucasus Allies – Cheney, *Reuters*, 3.9.2008, <http://in.reuters.com/article/worldNews/idINIndia-35303820080903>.

²⁵ Kupchan, Charles A.: Rushing to Judgement on Russia, *Council on Foreign Relations*, 21.8.2008, <http://washington->

Die Ambitionen von Medwedjew und Putin sowie die Zukunft der NATO-Erweiterung in der Schwarzmeer-Region dürften in den außenpolitischen Zirkeln Washingtons auch weiterhin intensiv diskutiert werden. Sowohl eine demokratische als auch eine republikanische Administration werden eine offene Konfrontation mit Moskau bzw. eine Rückkehr zu Verhaltensmustern aus Zeiten des Kalten Krieges vermeiden. Realisten dominieren auf beiden Seiten. Dennoch würde ein Präsident Obama eindeutig multilateral und gesprächsbereiter agieren. Zu hoffen bleibt, dass mit Gouverneurin Sarah Palin nicht eine Vizepräsidentin ins Weiße Haus einzieht, deren Expertise darauf beruht, dass man Russland von Alaska aus sehen kann.²⁶

independent.com/40/rushing-to-judgment-on-russia.

²⁶ Palin Defends Alaska-Russia Foreign Policy Remark, *ABC News*, 25.9.2008, <http://abcnews.go.com/Politics/wireStory?id=5881236>.

Elmar Römpczyk

7 Zwischen symbolischer Solidarität und echter Sorge – Die Sicht aus dem Baltikum

Obwohl die baltischen Länder Estland, Lettland und Litauen nicht direkt in den Konflikt zwischen Georgien und Russland verwickelt waren, hat der Kriegsausbruch zu Unruhe und Besorgnis in den Bevölkerungen der drei Staaten geführt. Dies hatte zur Folge, dass dem georgischen Präsidenten Michail Saakaschwili auf dessen Bitte um militärische Hilfe Unterstützung vor allem in Form von Spenden der Bevölkerung (190 000 Euro aus Estland; ca. 217 000 Euro aus Litauen) und humanitäre Hilfe durch das jeweilige nationale Rote Kreuz gewährt wurden. Von eher symbolischer Bedeutung war dagegen die militärische Unterstützung in Form eines Minensuchtrupps aus Estland sowie der Entsendung zweier estnischer Cyber-Defense-Experten zur Abwehr potenzieller russischer Cyberangriffe.

Mehr Aufsehen erregte dagegen die nicht mit der Europäischen Union abgestimmte politische Unterstützung Georgiens als »Opfer der russischen Aggression«. Alle drei baltischen Staaten stellten sich im Verbund mit dem polnischen Präsidenten Lech Kaczyński hinter die von der US-Regierung formulierte Position: Diese beinhaltet u. a. die Forderungen nach einem sofortigen Abbruch der Gespräche zur Vorbereitung eines Partnership and Cooperation Agreement (PCA) zwischen der Europäischen Union und Russland sowie den Ausschluss Russlands aus der Gruppe der G8-Staaten. Im Wesentlichen wird dieser Standpunkt von der britischen, schwedischen und ukrainischen Regierung gestützt. Heftigen Widerstand gibt es auch gegen den Beitritt Russlands zur World Trade Organization (WTO). Darüber hinaus forderten die obersten politischen Repräsentanten der baltischen Staaten, die Russland-NATO-Gruppe sofort zu suspendieren.

Ihren Höhepunkt erreichte diese besondere Form der Solidarisierung in der Erklärung vom 9. August 2008, die von den vier Präsidenten Estlands, Lettlands, Litauens, Polens sowie der Ukraine verabschiedet wurde. Zentrale Punkte darin sind die Verurteilung Russlands als allein verantwortlicher Akteur für den Konflikt und die Forderung nach einer grundsätzlichen Neubewertung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation.

Unmittelbar nach der Besetzung zentraler Teile Georgiens durch russische Truppen empfanden große Teile der estnischen Bevölkerung die Lage als derart gefährlich, dass sie auch eine Besetzung des Baltikums

nicht mehr für ausgeschlossen hielten. Die Regierungen teilten diese dramatische Einschätzung nicht. Es gab aber eine Reihe einflussreicher Regierungsmitglieder und Parlamentarier, die den Konflikt zum Anlass nahmen, für eine verstärkte nationale Aufrüstung zu plädieren. Bestärkt wurden sie darin durch hohe NATO-Militärs, wie z. B. General Egon Ramms, der Anfang September bei seiner Reise durch die baltischen Länder wenig glaubhaft dementierte, dass es ein militärisches Aktionsprogramm für die baltische Region gebe. Obwohl der Eindruck nicht ganz von der Hand zu weisen ist, dass die estnischen, lettischen und litauischen Regierungspositionen und die veröffentlichten Meinungen die Haltungen der jeweiligen Bevölkerung spiegelten, müssen doch die deutlichen Unterschiede hervorgehoben werden:

In Estland hatte Präsident Toomas Hendrik Ilves, ähnlich wie die Präsidenten Lettlands und Litauens, sofort sichtbare Akte der Solidarität mit Präsident Saakaschwili eingeleitet. Diese schlugen sich konkret in einem Direkttelefonat mit Saakaschwili, einem Besuch der Außenminister in Tiflis, der öffentlichen Aufforderung an Russland, umgehend die Truppen wieder abzuziehen und der Forderung nach Sanktionen der EU gegenüber Russland nieder. Diese Position wurde von großen Teilen der estnischen Bevölkerung unterstützt, was sich beispielsweise in Solidaritätsdemonstrationen in den Straßen Tallinns zeigte. Auch in Riga und Vilnius kam es zu ähnlichen Demonstrationen. Letztendlich akzeptierten alle baltischen Regierungen jedoch die Beschlüsse des Georgien-Sondergipfels der EU vom 1. September 2008, bei dem eine moderate Grundposition alle Türen der EU-Russland-Beziehungen offen hielt. Von Seiten der Regierung sowie bei der Mehrheit der Bevölkerung werden zwar weiterhin Befürchtungen vor einer russischen Okkupation geäußert. Diese wird aber nach Einschätzung des Verfassers auf Regierungsebene nicht als real drohendes Szenario für Estland oder das Baltikum eingestuft.

Im Unterschied zu Estland unterstützte der litauische Außenminister den Vorschlag des ukrainischen Präsidenten Viktor Juschtschenko zur Entsendung von Truppenverbänden der Europäischen Union, um Georgien militärisch zu unterstützen. Der Verteidigungsminister forderte zugleich die Aufrüstung der litauischen Streitkräfte. Sein Regierungschef weilte allerdings im Urlaub und reiste anschließend zur Olympiade nach Peking.

In Litauen ließ sich beobachten, dass die dortigen (Print- und TV-)Medien bisher über keinen militärischen Konflikt in der modernen Welt so ausführlich berichtet haben, wie über den jetzigen im Südkaukasus. Zum Irak-Krieg gab es im Vergleich dazu über längere Zeit zunächst überhaupt keine Nachrichten.

Elmar Römpczyk

ist Vertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung im Baltikum mit Sitz in Riga, Lettland.

Aus baltischer Sicht ist Russland für den Ausbruch des Krieges um Südossetien verantwortlich. Es operiere mit dem klaren Motiv der sicherheitspolitischen Grenzkorrekturen in Südossetien und Abchasien als Teil der imperialen Expansionsstrategie seit der Präsidentschaft Wladimir Putins. Die Rolle Saakaschwilis als »agent provocateur« in Südossetien wird dagegen weitestgehend ausgeblendet. Nicht eingegangen wird auch auf die grundverschiedene Wahrnehmung der Interessen hinter dem Konflikt: US-Vizepräsident Richard Cheney bedankte sich bei seinem Besuch Anfang September mit einer Milliarde Dollar dafür, dass Georgien seinen Beitrag zur Sicherung der westlichen Öl- und Gasinteressen leistet. Aus baltischer Sicht hatte diese Unterstützung mindestens genauso viel mit Georgiens Unterstützung der NATO-Interessen zu tun und wirkte wie eine Einladung auch an andere ehemalige sowjetische Republiken (Ukraine, Weißrussland), sich dem NATO-Bündnis anzuschließen. Es wird allerdings nicht verneint, dass der russische Einmarsch vor allem eine Reaktion auf die anti-russische Energieversorgungsstrategie West-Europas ist (Nabucco-Pipeline, Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline (BTC-Pipeline); westeuropäische und US-Investitionen in der kaspischen Region; militärische Präsenz der USA wegen Afghanistan, Irak, Iran).

Die 1 700 km lange BTC-Pipeline verläuft zwar nur 245 km über georgisches Gebiet. Aber für die USA ist Georgien mit seinen Öl- und Gasreserven das Tor zum Kaukasus und daher von hoher strategischer Bedeutung. Auch im Baltikum gehen einige strategische Analytiker davon aus, dass die Bedeutung der Region Kaspisches Meer innerhalb der nächsten 10 bis 15 Jahre stark zunehmen wird und auch für Europa die wichtigste Quelle für Nicht-OPEC-Öl sein wird.

Die deutsche Position mit ihrem Beharren auf Dialogbereitschaft wird in den baltischen Staaten kritisch gesehen. Bundeskanzlerin Merkel erhielt in Tallinn zwar Beifall, als sie den Bruch der Sechs-Punkte-Vereinbarung aufgrund der Anwesenheit des russischen Militärs auf georgischem Staatsgebiet kritisierte und gleichzeitig – zur Beruhigung der Balten – den Art. 5 des NATO-Vertrages zitierte, der den Angriff auf eines der Mitglieder als Angriff auf die NATO-Gemeinschaft bewertet.

Die baltische Haltung bleibt in einigen Punkten de facto dennoch gegensätzlich zur deutschen, besonders in der Frage der PCA-Verhandlungen und bei dem Wunsch, »gegen Russland Sanktionen zu beschließen«. Besonders von der politischen Führung Litauens wurden der Bundeskanzlerin im Schatten der Georgien-Frage gänzlich anders gelagerte wichtige Themen vorgelegt: Insbesondere beim Aufbau neuer Atomkraftwerke erwarte man mehr Kooperation von

der deutschen Seite. Dabei blieb der bestehende Diszens in der Haltung gegenüber Russland weiter sichtbar.

Die öffentliche Debatte über die Frage nach der globalen Einordnung des Krieges um Südossetien hat in den baltischen Staaten bisher noch nicht begonnen. Es herrscht vielmehr weiterhin großes Vertrauen in die Sicherheitsstrukturen der NATO. Die Einschätzungen der baltischen politischen Führungskreise und breiter Bevölkerungsschichten in Bezug auf den Konflikt lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- (Außen-)Politik im Baltikum setzt auf eine starke NATO und die sichtbare Unterstützung derselben durch baltische Kontingente (Afghanistan, Irak). Aus offizieller baltischer Sicht sollen zumindest Georgien und die Ukraine so schnell wie möglich Voll-Mitglieder der NATO werden. Nur unter dem militärischen Schirm der NATO könne die territoriale Integrität der ehemaligen sowjetischen Republiken gegenüber einer weiteren russischen Expansion garantiert werden.
- Der baltischen Politik ist bei aller emphatischen Solidarität klar, dass Russland im Baltikum zwar wirtschaftliche und nostalgische Interessen kennt, aber keine strategischen wie in der Kaukasus-Region, wo der Konflikt auch die Kontrolle der Ölleitungen betrifft. Die Balten haben kein Öl – sie sind vielmehr von Energielieferungen aus Russland abhängig, sodass Moskau durch das Drehen am Gashahn mit größerer Wirkung und weniger Risiko Druck ausüben kann als durch militärische Drohung.
- Für die Sicherheitspolitik im baltischen Raum wichtiger als das Einzelereignis Georgienkrieg sind allerdings die Vereinbarungen der USA zum Aufbau wichtiger Elemente des »Raketenschutzschildes« mit seinen Standorten in Alaska, Grönland, den USA und Großbritannien, dem Pazifik und nun Polen und Tschechien. In Russland wächst dadurch das Gefühl, eingekreist zu werden. Dies wird vermutlich aber nicht zur Folge haben, dass die territoriale Integrität der baltischen Staaten gefährdet ist. Russland wird sich vermutlich nicht gerade im Baltikum, aber sicher an anderer Stelle zur Wehr setzen.
- Eine Minderheit der Bevölkerung lebt mit einer ganz anderen Furcht. Während der lettische und estnische Bevölkerungsanteil schon jetzt schrumpft, steigt der russische weiter an. Diese Entwicklung kann in maximal zwei Jahrzehnten zur faktischen Übernahme der baltischen Region durch die dortige russische Bevölkerung führen.

- Andere wesentliche globale Entwicklungen stehen praktisch nicht auf der politischen Agenda der baltischen Staaten. Zu denken wäre hier beispielsweise an die aktuellen wirtschaftlichen Verknüpfungen zwischen Taiwan und China, die Rohstoffsicherungspolitik Chinas in Afrika und die strategischen Partnerschaften, die China derzeit mit Lateinamerika (Brasilien, Chile, Argentinien) aufbaut. Dass in der Sicherung von Ressourcen aller Art (Rohstoffe und Menschen) die eigentlichen globalen Positionierungskämpfe begründet sind und dabei an Intensität zunehmen werden, ist in den baltischen Ländern noch kein brisantes Thema. Daher wird auch das globale Szenario Russland – China (Indien) – EU – USA kaum ernsthaft diskutiert.

Die Beziehungen der baltischen Staaten zu Russland werden auch in Zukunft spannungsbeladen bleiben. Besonders, wenn im kommenden Jahr die Erinnerungen an das Ende der Sowjetunion und der kommunistischen Herrschaft die gesellschaftlichen Debatten über die Geschichte der baltischen Staaten bestimmen werden, könnte es zu weiteren Konflikten mit Russland über die Interpretation historischer Fragen kommen.

Gegenwärtig konzentriert sich der Blick der baltischen Staaten hauptsächlich auf ihre Handelsbeziehungen zu Russland und ihre hohe energiewirtschaftliche Abhängigkeit von Russland. Besonders die Frage nach einer sicheren Energieversorgung und der Wunsch (v. a. Litauens), die Abhängigkeit von russischem Gas zu reduzieren, sind ein ständiger Konflikt zwischen beiden Seiten. Ein weiteres Konfliktfeld ist der Status der russischen Minderheiten in den baltischen Staaten, die aus Moskaus Sicht gesellschaftlich marginalisiert und diskriminiert werden.

Ein Ausweg aus diesem angespannten Verhältnis könnte durch eine Intensivierung der Kommunikation mit Russland erfolgen. Die EU sollte dies bei der Ausgestaltung ihrer Beziehungen zu Russland berücksichtigen, denn die baltischen Staaten werden versuchen, durch ihren Einfluss auf die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, ihre spezifischen Auseinandersetzungen zu europäisieren. Hier gilt es in Zukunft, eine verstärkte russlandpolitische Kommunikation zwischen den baltischen Staaten und anderen EU-Mitgliedern zu führen sowie eine klare Unterstützung und Solidarität der EU mit den baltischen Staaten zu zeigen.

Sophie Besancenot

8 EU-Krisenmanagement zwischen Atlantizismus und Pragmatismus – Die Sicht aus Paris

Frankreich hat sich im Georgien-Konflikt stark engagiert. Die EU-Ratspräsidentschaft Frankreichs bringt diese Rolle zwangsläufig mit sich. Der Medwedjew-Sarkozy-Plan sollte die Kampfhandlungen stoppen und wieder Verhandlungen in den Vordergrund rücken. Die Regierung Frankreichs konzentriert sich mittlerweile auf die Verwirklichung dieses Plans, auch wenn er von den Realitäten vor Ort teilweise bereits überholt worden ist.

8.1 Der Kontext: Die Beziehungen zu Georgien und Russland

Zunächst ist es in diesem Zusammenhang wichtig, die französisch-georgischen Beziehungen in einen europäischen Kontext zu stellen. Georgien unterhielt bereits zur ehemaligen EU-15 sehr gute Beziehungen, insbesondere zu Deutschland, das in Georgien einen sehr guten Ruf genießt. Nach der Osterweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 begann im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) die Kooperation zwischen Georgien und der EU. Am 14. November 2006 wurde in Brüssel schließlich ein gemeinsamer Aktionsplan beschlossen, der sowohl eine Stärkung des georgischen Rechtsstaates als auch eine Lösung der schwelenden Separatistenkonflikte in Georgien vorsah. Seit der Verschlechterung der Beziehungen zwischen Russland und Georgien im Jahre 2006 hatten es die europäischen Vermittlungsversuche zum Ziel, die Bevölkerung Südossetiens und Abchasiens zum Verbleib im georgischen Staat zu bewegen.²⁷

In Bezug auf die französisch-georgischen Beziehungen handelt Frankreich in Übereinstimmung mit der »atlantistischen« Logik der bisherigen Außenpolitik Sarkozys und der damit verbundenen stärkeren Verankerung Frankreichs in der NATO. Es kooperiert somit auch bilateral eng mit Georgien. Frankreich favorisiert die Anbindung Georgiens an das westliche Lager, ohne dabei jedoch die Interessen Russlands ignorieren zu wollen.

Das Thema ist innerhalb der Regierung daher nicht ganz unumstritten: Die Frage des NATO-Beitritts Georgiens führte im April 2008 zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Präsident Nicolas Sarkozy und dem Premierminister François Fillon, da letzterer sich deutlich gegen den NATO-Beitritt Georgiens aussprach. Die Lösung, die schließlich – in Übereinstimmung mit Deutschland – beim NATO-Gipfel in Bukarest gewählt wurde, ist die des »intensivierten Dialogs« als Alternative zum Beitritt, um den russischen Giganten nicht zu reizen.

Russland: Grundsätzlich stehen die französisch-russischen Beziehungen im Zeichen des Pragmatismus. Ein Pragmatismus, der für die Außenpolitik des Duos Kouchner/Sarkozy grundsätzlich charakteristisch ist. Im Oktober 2007 versicherte Sarkozy gegenüber Putin, dass Frankreich freundschaftliche Beziehungen mit Russland unterhalte und in Zukunft Russland weitere Erniedrigungen ersparen wolle. Es wurde sogar verkündet, dass Frankreich »konvergierende Ansichten« mit Russland zum Kosovo und in der Iran-Frage habe. Der französische Präsident gratulierte Medwedjew herzlich zu dessen Wahl im Februar 2008, während London bei diesem Anlass lediglich verkündete, die neue russische Regierung nach ihren Taten beurteilen zu wollen. Deutschland gratulierte Medwedjew zwar, bedauerte aber auch, dass keine internationalen Beobachter an den Wahlen hätten teilnehmen können.

Russland erklärte im April 2008, seine Verbindungen zu Abchasien und Südossetien stärken zu wollen, während Frankreich die Verabschiedung der Resolution 1808 des UN-Sicherheitsrates unterstützte, welche die »Souveränität und die territoriale Integrität Georgiens in seinen international anerkannten Grenzen« bestätigte.²⁸ Es gilt als sehr wahrscheinlich, dass die französische Diplomatie eine wichtige Rolle dabei spielte, Russland davon zu überzeugen, gegen die Resolution kein Veto einzulegen. Im Mai 2008 kühlten sich die Beziehungen dennoch erneut ab: Anlässlich eines Gesprächs zwischen den Außenministern Kouchner und Lawrow zum Thema Georgien soll der russische Außenminister im Zusammenhang mit Äußerungen Kouchners zu möglichen Sanktionen von einer »krankhaften Vorstellungskraft« (»imagination malade«) gesprochen haben.

²⁷ Europäische Kommission: *Overview of EC Assistance in Abkhazia and South Ossetia*, August 2008, <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmes/rehabilitation.html> (besucht am 29.09.2008).

²⁸ UN Security Council: *Resolution 1808 (2008)*, [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1808%20\(2008\)&Lang=E&Area=UNDOC](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1808%20(2008)&Lang=E&Area=UNDOC) (besucht am 29.9.2008).

Sophie Besancenot
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Paris, Frankreich.

8.2 Der Medwedjew-Sarkozy-Plan

In der Nacht vom 7. auf den 8. August 2008 intervenierte Georgien militärisch in Südossetien. Noch am 8. August griff Russland Ziele im georgischen Kernland an. Das französische Außenministerium qualifizierte die georgische Intervention als »unbedacht«; die russische Reaktion wurde als »unproportional« bezeichnet. Doch vermied es die französische Regierung die Krise im Südkaukasus öffentlich im Detail zu analysieren und die Verantwortlichen für die Kämpfe zu benennen. Kouchner sprach von der Notwendigkeit einer Untersuchung des »Ablaufs der Ereignisse«, nicht jedoch genauer über den »Auslöser« des Konflikts. Nicolas Sarkozy erklärte sofort, dass es vordringlich sei, die Krise durch einen Waffenstillstand einzudämmen, eine Be-/Verurteilung könne folgen.

Kouchner und Sarkozy begaben sich am 12. August nach Moskau und Tiflis, um die Bedingungen einer Annäherung zu sondieren. Nach den Worten Sarkozys wurde dies »gegen die Meinung vieler, die uns ein Scheitern vorher sagten« unternommen.²⁹ Es ist wahrscheinlich, dass diese Vorbehalte vom Außenministerium geäußert wurden. Jean-David Levitte, der außenpolitische Chefberater im Elysée, war der wichtigste Berater Sarkozys in dieser Angelegenheit. Zusammen mit dem frisch ernannten Botschafter in Georgien, Eric Fournier, war er aktiv an der Formulierung des später als »Medwedjew-Sarkozy-Plan« bezeichneten Übereinkommens beteiligt.³⁰ Das Übereinkommen hatte von Anfang an zwei Ziele: zu verhindern, dass die Russen bis nach Tiflis marschieren; und Russland dazu zu bringen, eine UN-Resolution zu akzeptieren, die die territoriale Integrität Georgiens bestätigt.

Die französische Diplomatie befindet sich mitten in einem Prozess der Revision ihrer Funktionsmechanismen für das Management von Krisen. Die Krise in Georgien wurde in dieser Hinsicht als eine erste Nagelprobe auf dem Weg zu einer echten »Diplomatie der Bewegung« – einer Diplomatie mit kurzen Reaktionszeiten – gesehen. Am 2. Juli 2008 war ein »Krisenreaktionszentrum des Außen- und Europaministeriums« eröffnet worden. Dieses Zentrum soll die Koordination zwischen den Ministerien verbessern, aber

auch die Koordination mit den anderen Ländern der EU sowie NGOs und Unternehmen. Darüber hinaus ist die Vermittlung bei Krisen eine der wichtigsten Funktionen der EU-Ratspräsidentschaft und Frankreich wollte sich als Land an der Spitze eines vereinten Europas der Herausforderung gewachsen zeigen. Nicolas Sarkozy erklärte: »Es ist die EU, die, vermittelt durch Frankreich, den Raum für die Diplomatie geöffnet hat, in dem sie rasch vernünftige Bedingungen für einen Waffenstillstand vorgeschlagen hat.«³¹

Eine der Herausforderungen der EU-Ratspräsidentschaft besteht darin, dass ihre politischen Vorschläge ausgewogen und im allgemeinen Interesse der Union zu sein haben. Um dies sicherzustellen, muss den Positionen der anderen Länder große Aufmerksamkeit geschenkt werden. Vor jeder größeren Entscheidung sind umfangreiche Konsultationen notwendig. Was den Medwedjew-Sarkozy-Plan betrifft, so hat zumindest die Opposition in Frankreich einen angeblichen Mangel an Konsultation mit den europäischen Partnern beklagt. Dies gelte vor allem für Deutschland. Die Erklärung Angela Merkels, »Georgien wird – wenn es will – Mitglied der Nato sein«³², wurde von Außenminister Kouchner relativiert, der vor der Presse erklärte: »Sie hat dies nicht gesagt und ehrlich gesagt, glaube ich nicht – ich kann mich täuschen – dass sie sich weit von den Dokumenten von Bukarest entfernt hat«³³. Auch die Forderung Merkels nach humanitärer Hilfe der NATO wurde von Kouchner abgelehnt. Darüber hinaus haben auch die baltischen Staaten und Polen die mangelnde Kooperation Frankreichs bedauert.

Die russische Entscheidung, die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens anzuerkennen, wurde am 26. August vom Elysée-Palast nachdrücklich verurteilt (»fermement condamnée«). Paris beharrte wiederholt auf dem Prinzip der territorialen Integrität Georgiens, ein Prinzip, das nicht ausdrücklich im Medwedjew-Sarkozy-Plan festgehalten wurde. Am 3. September wiederholte das Außenministerium diesen Standpunkt und wies darauf hin, dass die Regierung

29 Sarkozy, Nicolas: »La Russie doit se retirer sans délai de Géorgie«, *Le Figaro*, 18.8.2008, <http://www.lefigaro.fr/politique/2008/08/17/01002-20080817ARTFIG00202-la-russie-doit-se-retirer-sans-delai-de-georgie-.php> (besucht am 29.9.2008).

30 »La diplomatie française monte au front«, *Le Figaro*, 18.8.2008, <http://www.lefigaro.fr/international/2008/08/18/01003-20080818ARTFIG00191-la-diplomatie-francaise-monte-au-front-.php> (besucht am 29.9.08).

31 »La Russie doit se retirer sans délai de Géorgie«, *Le Figaro*, 18.8.2008, <http://www.lefigaro.fr/politique/2008/08/17/01002-20080817ARTFIG00202-la-russie-doit-se-retirer-sans-delai-de-georgie-.php> (besucht am 29.9.2008).

32 »Merkel macht sich für Georgiens Nato-Beitritt stark«, *Spiegel Online*, 17.8.2008, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,572627,00.html> (besucht am 26.9.2008)

33 Ministère des Affaires Étrangères et Européennes: *Conférence de presse de Bernard Kouchner: la France se mobilise sur la mise en oeuvre du suivi de l'accord de cessez-le-feu*, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/georgie_459/crise-georgie_19134/conference-presse-bernard-kouchner-18.08.08_65316.html (besucht am 29.9.2008).

in Tiflis demokratisch gewählt sei. Die Europäische Union ergriff schließlich die Initiative und nahm Verhandlungen auf. Am 8. September gelang es dem Trio Barroso/Solana/Sarkozy, einen Teilrückzug der russischen Truppen aus Georgien zu erreichen. Ausgenommen blieben allerdings die Krisenregionen Süd-ossetien und Abchasien. Zusätzlich einigte man sich auf die Entsendung europäischer Beobachter nach Georgien. Allerdings muss deren Mandat noch abschließend geklärt werden. Mit dieser Einigung konnten Sanktionen der Europäischen Union gegen Russland abgewendet werden.

8.3 Die Debatte in Frankreich über den Medwedjew-Sarkozy-Plan

Die Politik Sarkozys in dieser Krise entspricht einer »realistischen« Vision der Außenpolitik Frankreichs. Diese Vision ist sowohl im französischen Außenministerium wie in der Regierungspartei Union pour un mouvement populaire (UMP) stark verbreitet, in der letzteren allerdings weniger defensiv und dafür stärker atlantistisch geprägt. Die Erwartung, dass Russland wieder einen angemessenen Platz im Konzert der großen Mächte einnehmen wird, gilt als realistisch und wird von den meisten geteilt.

Der »Atlantizismus« des Präsidenten ist daher auch kein blinder Glaube an die NATO als Mechanismus der kollektiven Sicherheit, sondern vielmehr Ausdruck der realistischen Einschätzung, dass Frankreich keine Mittel hat, um gegenüber der amerikanischen Hegemonie ein Gegengewicht darzustellen. Bernard-Henry Lévy³⁴ beschreibt diesen pragmatischen Realismus des Präsidenten auch in einer Anekdote zum Konflikt um Südossetien: Um den georgischen Präsidenten davon zu überzeugen, den Medwedjew-Sarkozy-Plan anzunehmen, soll er ihm zugeflüstert haben: »Du hast keine Wahl, Mischa, sei realistisch, du hast keine Wahl. Wenn die Russen kommen, um dich abzusetzen, wird keiner deiner Freunde den kleinen Finger heben um dich zu retten.«

34 Der Philosoph Bernard Henry-Lévy hat bereits öfter im Auftrag der französischen Regierungen Berichte über diverse internationale Fragestellungen und Konflikte angefertigt. So veröffentlichte er beispielsweise für die Regierung Lionel Jospins einen Bericht zu Afghanistan. Im August 2008 reiste er nach Georgien, allerdings wurde die Finanzierung dieser Reise nie vollkommen offen gelegt und die Objektivität seines Berichtes später in Frage gestellt. »Choses vues dans la Géorgie en guerre«, *Le Monde*, 19.8.2008, http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1048119 (besucht am 29.8.2008).

Seit der Verfassungsreform vom Juli 2008 verfügt das französische Parlament bei der Befassung mit der Außenpolitik über erweiterte Rechte. So müssen u. a. militärische Interventionen nach vier Monaten vom Parlament gebilligt werden. Deshalb ist es wichtiger geworden auch die Meinung der Opposition in außenpolitischen Belangen in Betracht zu ziehen. Die Reaktionen hier waren vielfältig und spiegeln den aktuellen Zustand einer Partei ohne klar geregelte Führung wider. Der frühere sozialistische Europaminister Pierre Moscovici (einer der Kandidaten für das Amt des Parteivorsitzenden) kritisierte eine »zynische Diplomatie«, die Abwesenheit eines Bezugs zum Völkerrecht und das Fehlen einer Diskussion über die Zukunft Abchasiens und Südossetiens im Medwedjew-Sarkozy-Plan.³⁵ Er plädierte für Sanktionen gegen Russland und die Solidarität des Westens mit Georgien. Eine Reihe von Linksintellektuellen positionierte sich ähnlich, zog gar Parallelen zum »Münchener Abkommen« von 1938.³⁶ Damit haben sie sich – wie bereits in der Debatte um den Irak-Krieg – sehr stark neo-konservativen Positionen angenähert, die u. a. von Robert Kagan in einem unter der Überschrift »Moskau ist schuldig!« stehenden Artikel in der *Le Monde* vom 16. August vertreten wurde.³⁷

Einen Mittelweg zwischen Realismus und neokonservativ-atlantistischen Positionen kann man im Ansatz des früheren Außenministers der Parti socialiste (PS) Hubert Védrine sehen. Dieser Védrinismus sieht eine »Macht Europa« (»l'Europe-puissance«) als Rahmen für die Entfaltung französischer Politik. Védrine teilt die realistische Kritik an der inadäquaten Berücksichtigung der Interessen Russlands seit dem Zusammenbruch des Ostblocks. Gleichzeitig kritisiert er im Bezug auf den Medwedjew-Sarkozy-Plan die Nicht-Erwähnung der georgischen Souveränität und lobt die Einheit, die Europa in dieser Frage gezeigt habe.³⁸ Jean Radvanyi, ein anerkannter Russland- und Kaukasus-Spezialist, weist auf die »Erniedrigung« Russlands und

35 »Géorgie: faiblesse diplomatique (PS)«, *Le Figaro*, 20.8.2008, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/08/20/01011-20080820FILWWW00241-georgie-faiblesse-diplomatique-moscovici.php> (besucht am 29.9.2008)

36 Vertrag zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, mit dem die Abtretung der sudetendeutschen Gebiete an Deutschland beschlossen wurde.

37 Kagan, Robert: »Moscou est responsable!« *Le Monde*, 16.8.2008, http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1047317 (besucht am 29.9.2008).

38 Védrine, Hubert: »Il ne faut pas boudier l'unité obtenue au sommet de l'UE sur la Géorgie«, *Le Monde*, 2.9.2008, http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1049770&clef=ARC-TRK-G_01 (besucht am 15.10.2008).

die Tatsache hin, dass die russische Führung in dieser Frage von der Bevölkerung stark unterstützt werde. Für ihn scheint es eine fundamentale Ungleichbehandlung in der Politik Europas und Frankreichs gegenüber den Nachbarn im Osten zu geben, die in letzter Konsequenz auch der EU schade: In einigen Fällen fordere man die Selbstbestimmung der Völker, in anderen die Unverletzlichkeit der Grenzen. Für Radvanyi besteht die Lösung für Georgien in der Schaffung eines »neutralen und demilitarisierten Staates im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik«, der das Land aus der Sackgasse herausführe, in das es die amerikanische Konfrontationspolitik geführt habe.³⁹

Es besteht Anlass zur Vermutung, dass die französische Regierung einer »mittleren Linie« relativ nahe steht. Sie kann den neokonservativ-atlantistischen Teil der öffentlichen Meinung allerdings nicht ignorieren, zumal dieser Teil nach dem angeblichen »Scheitern« des Medwedjew-Sarkozy-Plans stärker geworden ist. Generell zeigte sich die öffentliche Meinung Frankreichs sowohl anti-russisch wie anti-amerikanisch, ohne der Rolle Georgiens bei Beginn der Kampfhandlungen viel Aufmerksamkeit zu schenken. Die Debatte spielte sich im Kontext einer latenten politischen Stimmungskrise als Folge des Todes von zehn französischen Soldaten in Afghanistan Ende August 2008 ab. Damit verbunden ist eine erneute Diskussion über die kollektive Sicherheit Frankreichs und die Beziehungen zu den USA. In einem Kontext, in dem die Bürger das Gefühl haben, dass sie die Kosten eines Krieges, den sie nicht gewollt haben, tragen sollen, erlebt der Gaullismus und eine Unabhängigkeits-Stimmung gegenüber den USA eine gewisse Renaissance. Der »Anti-imperialismus« bezieht sich allerdings auch auf Russland. Der französische Traum einer »Macht Europa« steht damit in der öffentlichen Meinung mehr denn je auf der Tagesordnung.

Im näheren Umfeld der Regierung begrüßte man sehr, dass Europa in diesem Falle wesentlich schneller und effektiver reagiert habe als die NATO. Allerdings bleibt man sehr skeptisch was die Nützlichkeit der Europäer in der Region anbelangt, die in den Augen der Regierungspartei UMP, mit ihren internationalen – unbewaffneten – Beobachtern einmal mehr die »Schwäche Europas demonstrieren«. ⁴⁰ Frankreich möchte also nach wie vor die militärischen Kapazitäten der Europäischen Union erweitern, setzt sich für eine Erneuerung der OSZE ein und versucht tiefer gehende Reflexionen über die Mechanismen der kollektiven Sicherheit in Europa anzuregen.

³⁹ Radvanyi, Jean: »Quand les grands jouent en Ossétie«, Jean Radvanyi, *Le Monde diplomatique*, September 2008, S. 12.

⁴⁰ Pierre Lellouche, UMP-Abgeordneter, auf einem Treffen der UMP-nahen Stiftung »Fondation pour l'Innovation politique« zum Thema Georgien (»Nach der Krise in Georgien – welche kollektive Sicherheit für Europa?« 24. September 2008 in Paris). Pierre Lellouche ist Mitglied des Verteidigungsausschusses sowie Präsident der französischen Delegation bei der NATO.

9 Chronologie des Konfliktes um Südossetien

9.1 Vorgeschichte

16. Februar 1921: Die 1918 ausgerufene Demokratische Republik Georgien wird von der Roten Armee besetzt.

12. März 1922: Proklamation der Sozialistischen Sowjetrepublik (SSR) Transkaukasien, einer Konföderation der Republiken Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Südossetien wird in der Folge autonomes Gebiet der Georgischen Republik innerhalb der SSR Transkaukasien.

1936: Die Sozialistische Sowjetrepublik Transkaukasien wird aufgelöst. Georgien, Armenien und Aserbaidschan werden eigenständige Sowjetrepubliken. Südossetien wird autonomes Gebiet der Georgischen SSR.

10. November 1989: Der Oberste Sowjet in Südossetien beschließt die Gründung einer »Südossetischen Autonomen Sowjetrepublik« als Bestandteil der Georgischen SSR. Diese erklärt den Beschluss für unrechtmäßig.

20. September 1990: Südossetien erklärt seine Souveränität und ruft eine »Südossetische Demokratische Sowjetrepublik« aus. In der Folge Kämpfe zwischen georgischen und südossetischen Milizen.

11. Dezember 1990: Georgien hebt den Autonomiestatus von Südossetien auf. In der Folge Verhängung des Ausnahmezustands in Südossetien, Einmarsch georgischer Milizen und wiederholte militärische Zusammenstöße.

9. April 1991: Georgien erklärt nach einem Referendum seinen Austritt aus der Sowjetunion und seine staatliche Unabhängigkeit.

26. Dezember 1991: Auflösung der Sowjetunion.

4. Juni 1992: Waffenstillstandsvereinbarung von Sotschi. Eine von Russland kommandierte Friedenstruppe mit russischen, südossetischen und georgischen Kräften wird in Südossetien stationiert.

31. Oktober 1994: Abkommen zwischen Georgien, Südossetien, Nordossetien und Russland über eine friedliche Regelung des georgisch-ossetischen Konfliktes.

November 2002: Georgien bewirbt sich um die Aufnahme in die NATO.

Juli 2004: Nach wiederholten Schusswechseln verständigen sich Georgien und Südossetien erneut auf einen Waffenstillstand und vereinbaren die Entmilitarisierung Südossetiens.

22. September 2004: Georgiens Präsident Saakaschwili legt vor der UN-Generalversammlung einen Drei-Stufen-Plan zur Beilegung der Konflikte in Südossetien und Abchasien und zur Rückführung der Gebiete unter georgische Herrschaft vor. Die südossetische Führung weist die Pläne zurück.

Januar 2005: Saakaschwili bietet Südossetien Autonomie innerhalb Georgiens an. 55 Staaten, darunter Rußland, unterstützen den Plan. Die südossetische Führung lehnt ab und fordert die volle Unabhängigkeit.

November 2005: Die georgische Armee beschießt Zchinwali.

Juli 2006: Das georgische Parlament verlangt den Rückzug der russischen Friedenstruppen aus Abchasien und Südossetien.

12. November 2006: Die Bevölkerung Südossetiens stimmt mit überwältigender Mehrheit für die Unabhängigkeit. Das Referendum wird international nicht anerkannt. In den von Georgien kontrollierten Teilen Südossetiens stimmen über 94 Prozent der Einwohner in einem alternativen Referendum für eine Wiedervereinigung mit Georgien.

9.2 Konflikteskalation 2008

3. April: Auf dem NATO-Gipfel in Bukarest wird der Ukraine und Georgien eine nur vage Beitrittsperspektive ohne Zeitplan für Beitrittsverhandlungen eröffnet.

16. April: Russland kündigt an, quasi-offizielle Beziehungen zu Abchasien und Südossetien aufzunehmen. Georgien verurteilt dies als Bruch des Völkerrechts.

Mai: Russland entsendet ca. 500 Fallschirmjäger als Truppenverstärkung nach Südossetien.

Juli/August: In der Grenzregion zwischen Südossetien und Georgien häufen sich bewaffnete Zusammenstöße.

9. Juli: Russland und Georgien werfen sich gegenseitig vor, mit Kampfflugzeugen in den Luftraum des anderen eingedrungen zu sein.

15. Juli: Russland hält an der Grenze zu Georgien das Militärmanöver »Kaukasus 2008« ab. Gleichzeitig veranstaltet Georgien ein Manöver, an dem auch US-Soldaten beteiligt sind.

5. August: Gespräche zwischen Georgien und Südossetien werden für den 7. August geplant und wieder abgesagt.

7. August: Georgien meldet Angriffe südossetischer Kräfte. Das georgische Militär bringt Artillerie an der administrativen Grenze zu Südossetien in Stellung. Saakaschwili bietet in einer Fernsehansprache Südossetien Friedensverhandlungen an.

8. August: Gegen Mitternacht setzt Georgien Artillerie und Kampfflieger gegen die südossetische Hauptstadt Zchinwali ein. Am Morgen bombardiert Russland Ziele im georgischen Kernland. Gegen 14 Uhr nehmen georgische Truppen Zchinwali ein. Russland gibt bekannt, dass zur Unterstützung der russischen Friedenstruppen Verstärkung nach Südossetien entsandt worden sei. Saakaschwili erklärt, sein Land befinde sich mit Russland im Krieg. Wann die ersten russischen Truppenverbände die Grenze nach Südossetien im Roki-Tunnel durchquerten, ist Gegenstand zahlreicher Rekonstruktionsversuche und Beweisaufnahmen. Russland hat der georgischen Sichtweise, dass russische Panzerkolonnen im Roki-Tunnel erst den Ausschlag für die Angriffe Georgiens auf Zchinwali gegeben hätten, von Anfang an widersprochen.

9. August: Die USA appellieren an Russland, die territoriale Integrität Georgiens zu wahren. Die Sitzung des UN-Sicherheitsrates zur Situation in Georgien endet ohne Ergebnis. Russische Kampfflugzeuge bombardieren weitere Ziele im georgischen Kernland. Das schwer zerstörte Zchinwali ist wieder vollständig von georgischen Truppen geräumt.

10. August: Die Kämpfe werden fortgesetzt. Einheiten der russischen Schwarzmeerflotte nähern sich der georgischen Küste.

11. August: Russische Truppen kontrollieren die Stadt Gori und den Hafen von Poti.

12. August: Der russische Präsident Medwedjew erklärt die Operation zur »Friedens erzwingung« in Südossetien für beendet. Der NATO-Rat erklärt seine Unterstützung für Georgien und verurteilt die »unverhältnismäßige« Gewaltanwendung Russlands. Medwedjew und EU-Ratspräsident Sarkozy einigen sich auf die Beendigung des Konflikts auf der Basis eines Sechs-Punkte-Plans.

14. August: Georgien beschließt seinen Austritt aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).

15. August: Georgien unterzeichnet den Sechs-Punkte-Plan.

16. August: Russland unterzeichnet den Sechs-Punkte-Plan und verweist darauf, dass »zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen« nötig seien, bevor es seine Truppen aus Georgien zurückziehen könne.

26. August: Russland erkennt die Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens an. Auf dem EU-Sondergipfel zu Georgien wird dies scharf verurteilt. Die EU erklärt, Verhandlungen über das neue Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland auszusetzen, bis es seine Truppen gemäß dem Waffenstillstandsabkommen aus dem georgischen Kernland zurückgezogen habe.

1. September: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates in Brüssel: In der elf Punkte umfassenden Erklärung wird unter anderem die territoriale Integrität Georgiens hervorgehoben und Russlands Reaktion auf die Krise als unverhältnismäßig bezeichnet. Die Konfliktparteien werden zur Einhaltung des Sechs-Punkte-Planes aufgerufen. Zudem kündigt die EU praktische Schritte ihres Krisenmanagements an: Einberufung einer Internationalen Konferenz zum Wiederaufbau, Vorarbeiten zum Beschluss der Entsendung einer EU-Beobachtermission, Ernennung eines Sonderbeauftragten der EU für die Krise in Georgien, etc.

8. September: Unter Vermittlung von Sarkozy verpflichtet sich Russland, seine Truppen innerhalb eines Monats aus dem georgischen Kernland abziehen.

15. September: Die Außenminister der EU beschließen die Entsendung einer zivilen Beobachtermission zur Sicherung des Waffenstillstandes nach Georgien. Sie soll unter der Leitung des deutschen Diplomaten Hansjörg Haber stehen.

17. September: Medwedjew unterzeichnet Freundschaftsverträge mit Südossetien und Abchasien, die eine militärische, wirtschaftliche und diplomatische Kooperation vorsehen.

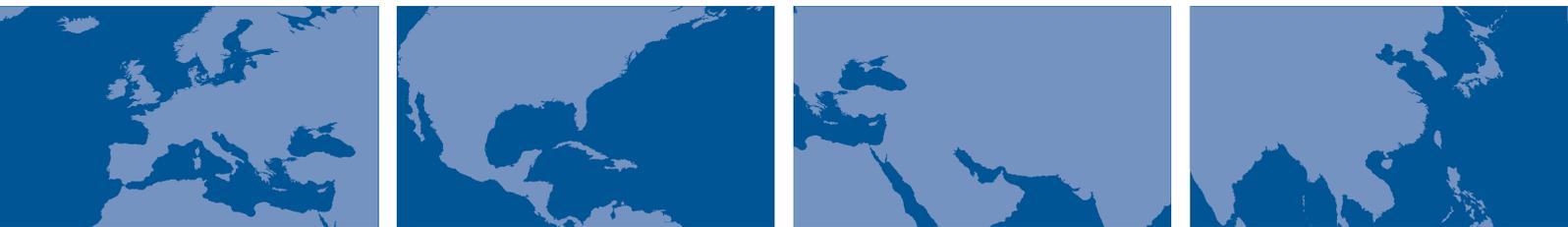
25. September: Russland erklärt, die Grenze zwischen Südossetien und Russland »im Wesentlichen« aufzuheben. Eine Annexion des Gebietes sei jedoch nicht geplant.

29. September: Russland kündigt an, seine Truppen aus den Pufferzonen um Abchasien und Südossetien bis zum 10. Oktober vollständig abziehen.

1. Oktober: Die Beobachtermission der EU (EUMM) in Georgien nimmt ihre Arbeit auf.

Abkürzungsverzeichnis

BTC-Pipeline	Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HLKO	Haager Landkriegsordnung
MAP	Membership Action Plan
NGO	Non-Governmental Organization
OVKS	Organisation des Vertrages über die kollektive Sicherheit
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PCA	Partnership and Cooperation Agreement
PS	Parti socialiste
SOZ	Schanghai Organisation für Zusammenarbeit
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UMP	Union pour un mouvement populaire
WTO	World Trade Organization



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-89892-986-8

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Frau Ursula Müller
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-9219

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.