

Russland und Georgien: Konfrontation im Umfeld Europas

Uwe Halbach

Keine der bilateralen Beziehungen Russlands im GUS-Raum ist so belastet wie die mit Georgien. In keinem anderen »nahen Ausland« sieht Russland die Außen- und Sicherheitspolitik so stark nach Westen ausgerichtet wie in dem Land am Schwarzen Meer. Die gespannten russisch-georgischen Beziehungen bilden die Bruchlinie der geopolitischen Spaltung, von der der Kaukasus derzeit durchzogen ist. Es ist Zeit für eine Entkrampfung dieser Beziehung. Bei einem Treffen zogen die Präsidenten Putin und Saakaschwili kürzlich entsprechende Bemühungen in Erwägung. Die strukturellen Ursachen der Beziehungskrise lassen sich allerdings nicht so leicht überwinden.

Der Wendepunkt für die Verschärfung der schon länger bestehenden Krise zwischen Russland und Georgien wird meist in der »Rosenrevolution« von 2003 gesehen. Nach dem Machtwechsel in Tiflis wurde dort die Integration in euro-atlantische Strukturen noch stärker als Hauptanliegen der georgischen Außenpolitik betont. Ungeachtet dessen standen die ersten Monate unter der neuen Führung aber nicht im Zeichen einer »antirussischen Wende«. Russische Vermittlungsbemühungen trugen dazu bei, dass der Machtwechsel friedlich verlief und die darauffolgende Konfrontation zwischen der neuen Regierung und dem Landesteil Adscharien nicht eskalierte. Vorübergehend schien es, als könnte die prononcierte Westausrichtung Georgiens mit einem gutnachbarlichen Verhältnis zu Russland in Einklang ge-

bracht werden. Erst mit dem georgischen Vorstoß in die Konfliktzone Südossetien im Sommer 2004 traten die bilateralen Streitpunkte schärfer hervor.

Die Entwicklung 2006–2007

Die Verhaftung von vier russischen Offizieren in Tiflis wegen Spionage provozierte im Herbst 2006 die bislang heftigsten russischen Reaktionen gegenüber Georgien. Mehrere internationale Akteure, die OSZE, die UN, die USA, die EU und die Nato traten auf den Plan, um die Seiten zu beschwichtigen. Die OSZE vermittelte die Übergabe der Verhafteten durch die georgischen Behörden und ihre Rückkehr nach Russland. Die Übergabe wurde von georgischer Seite aber so provokant inszeniert, dass sie den Kreml keineswegs beruhigte. Moskau rea-

gierte mit Sanktionen gegen Georgien, der Ölpreis wurde verdoppelt, sämtliche Luft-, Land-, See-, Post- und Bankverbindungen wurden unterbrochen. Zuvor schon war ein Importverbot für Wein und Mineralwasser verhängt worden. Die Maßnahmen sahen zunächst nach einem wirtschaftlichen Vernichtungsschlag gegen den kleinen Nachbarn aus, dessen Nationalprodukt sich auf weniger als ein Prozent des russischen beläuft und der 2006 95 Prozent seines Gas- und 53 Prozent seines Stromverbrauchs aus russischen Importen bezog. Das Bild einer hysterischen Reaktion, durch die sich die Großmacht Russland in ihrer Rage gegenüber Georgien bloßstellte, wurde vor allem durch die Maßnahmen gegen angeblich illegale georgische Migranten in Russland geprägt. An die tausend Georgier wurden aus Russland deportiert, zwei kamen dabei ums Leben. Hatte der russische Staat bislang vor allem durch die Darstellung seines Vorgehens in Tschetschenien zur Verschärfung antikaukasischer Stimmungen in Russland beigetragen, so wurde die Xenophobie nun von den Behörden gezielt gegen Personen georgischer Nationalität gelenkt. Bei einer landesweiten Umfrage in Russland zeigte eine Mehrheit der Befragten Sympathie für die antigeorgischen Reaktionen der Behörden, 38 Prozent sogar für die Idee, alle in Russland lebenden Georgier abzuschieben.

Einige dieser Maßnahmen wurden bald darauf in Russland selbst in Frage gestellt und beendet. Auch gegen die Wirtschaftssanktionen meldeten russische Experten Bedenken an: Sie würden ihre Schadens- und Strafwirkung verfehlen. Georgien werde sich durch die erzwungene Diversifikation seiner Außenmärkte weiter von Russland emanzipieren. Und tatsächlich spiegeln sich die Strafmaßnahmen nicht in den makroökonomischen Daten wider, mit denen Georgien gegenwärtig aufzuwarten hat. Für 2006 verzeichnet das Land ein Wirtschaftswachstum von 9 Prozent.

Kaum sind die schlimmsten Auswirkungen der »Spionagekrise« überwunden, werden die Beziehungen durch eine erneute

Verschärfung der Lage in Südossetien belastet. Im Mai/Juni 2007 spitzten sich die ständigen Querelen dort wieder zu, allseits beschuldigte man sich gegenseitig von neuem der »Kriegstreiberei«. Es ist ausgerechnet der »kleinste« unter den post-sowjetischen Sezessionskonflikten, der den Begriff der »Eingefrorenheit« (*frozen conflicts*) am deutlichsten in Frage stellt.

Die Bestrafungsaktionen gegen Georgien haben Moskaus Position im Südkaukasus nicht gefestigt. Vielmehr zog Russland mit der Unterbrechung von Energielieferungen auch Armenien in Mitleidenschaft, das als sein Verbündeter im Südkaukasus gilt. Ende des Jahres 2006 übte Moskau Druck auf Aserbaidschan aus, seine Bemühungen um die Isolation Georgiens zu unterstützen, und erreichte damit das Gegenteil, nämlich eine verstärkte Vernetzung zwischen Aserbaidschan, Georgien und der Türkei. Russische Kaukasusexperten kamen zu dem Schluss, dass die Georgienpolitik insgesamt kontraproduktive Effekte habe. Vor diesem Hintergrund trafen sich am 9. Juni 2007 die Präsidenten Putin und Saakaschwili in St. Petersburg zu einem Gespräch, das von georgischer Seite als »fruchtbar« bezeichnet wird. Russland kündigte bei dieser Gelegenheit an, die Handelsbarrieren gegenüber Georgien schrittweise aufzuheben. Aber die grundlegenden Beziehungsprobleme bleiben bestehen: Russische Akteure wie der Botschafter in Tiflis fordern von Georgien *Neutralität* als Voraussetzung für die Verbesserung der bilateralen Beziehungen; Georgien besteht indes auf außen- und sicherheitspolitischer Autonomie im Hinblick auf seine Westpolitik.

Die Streitpunkte

Der lange Zeit strittigste Punkt war die auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel 1999 vereinbarte Räumung russischer Militärbasen auf georgischem Territorium. Zwei davon wurden bereits in den vergangenen Jahren aufgegeben. 2005 wurde eine entsprechende Vereinbarung über die Schließung der beiden übrigen Basen bis 2008 erreicht.

Strittig bleibt die Frage, inwieweit die Basis Gudauta in Abchasien geräumt wurde.

Insbesondere nachdem Russland die Importverbote für Wein und Mineralwasser aus Georgien verhängt hatte, stellte Tiflis seinen weiteren Verbleib in der GUS in Frage. Nach Ansicht der georgischen Regierung wird innerhalb der »Gemeinschaft« der freie Verkehr von Personen und Waren eher behindert als gefördert. Die GUS-Mitglieder errichteten gegeneinander Zollbarrieren, statt Freihandel zu realisieren. Über Produkte aus bestimmten Ländern werde aus politischen Gründen ein Bann verhängt. Trotz diesbezüglicher Vereinbarungen seien im GUS-Rahmen keine Resultate bei der Regelung der Konflikte um Abchasien und Südossetien erzielt worden.

Beide Seiten werfen einander vor, Feindbilder zu pflegen. In Moskau wird Präsident Saakaschwili unterstellt, er betreibe mit der Dämonisierung Russlands eine populistische Innen- und Außenpolitik. Umgekehrt klagt man in Georgien über die russische Feindseligkeit gegen die gegenwärtige georgische Führung. Jene Töne in der politischen Öffentlichkeit Russlands, die nach dem Motto »eine Kugel ist billiger als ein Krieg« (Kreml-Berater Pawlowskij) gar zu einer Ausschaltung der Regierung in Tiflis aufrufen, sind in Georgien aufmerksam registriert worden.

»Frozen conflicts« und euro-atlantische Integration Georgiens

Die regionalen und internationalen Beziehungen im Südkaukasus werden am stärksten von den ungelösten Konflikten in diesem Raum beeinflusst. Die Rolle Russlands macht sich dabei am deutlichsten in den Konfliktfällen Abchasien und Südossetien bemerkbar. Hauptstreitpunkte zwischen Georgien und Russland sind die Frage des russischen Peacekeeping in diesen Konfliktzonen, die russische Unterstützung der Machteliten in Suchumi und Zchinwali, die von Moskau geförderte Vernetzung post-sowjetischer Sezessionsgebilde untereinander und die russische Andeutung, die even-

tuelle Unabhängigkeit Kosovos könne ein Präzedenzfall für deren Anerkennung als unabhängige Staaten sein. Die georgische Regierung fordert die Internationalisierung des Peacekeeping in Abchasien und Südossetien und die Herabstufung der Rolle Russlands in den bestehenden friedenspolitischen Formaten: Russland sei kein neutraler Akteur mit Äquidistanz zu den Konfliktparteien. Es habe kein Interesse an einer wirklichen Konfliktlösung, sondern vielmehr an der Aufrechterhaltung einer halbwegs kontrollierbaren Instabilität Georgiens, mit der die Integration des Landes in die Nato verhindert werden soll. Moskau erkennt die territoriale Integrität Georgiens zwar formell an, schränkt diese Anerkennung in letzter Zeit aber zunehmend ein – seit 2006 vor allem eben durch Hinweise auf Fälle legalisierter Sezession.

Die russische Seite und die separatistischen Regierungen werfen ihrerseits Georgien vor, eine militärische Konfliktlösung nicht deutlich genug auszuschließen. Tatsächlich stehen zwei von der georgischen Regierung betonte Prinzipien in Bezug auf die Reintegration abtrünniger Landesteile im Widerspruch zueinander: Friedlichkeit und Zügigkeit. Aus Georgien wird neben neuen Friedensvorschlägen wachsende Ungeduld mit dem Status quo der »frozen conflicts« laut. Insbesondere Äußerungen des inzwischen in ein anderes Amt versetzten Verteidigungsministers Okruaschwili und anderer Politiker haben beim Konfliktgegner Kriegsängste heraufbeschworen. Den Hintergrund dazu liefert eine zügig voranschreitende Modernisierung der georgischen Streitkräfte, die sich derzeit in ein Gesamtbild wachsender Militarisierung des Südkaukasus einfügt. Georgien und Aserbaidschan sind die beiden Staaten im GUS-Raum, die ihre Militärausgaben am schnellsten erhöhen.

Georgien hat mit tatkräftiger Unterstützung aus den USA Anstrengungen zur Anpassung seiner zuvor kaum einsatzfähigen Streitkräfte an Nato-Standards unternommen. Die Erneuerung seiner inneren und äußeren Sicherheitsstrukturen gehört zu

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364

den sichtbarsten Reformleistungen nach der »Rosenrevolution«. Nunmehr erhebt es Anspruch auf einen baldigen Nato-Beitritt und verspricht sich davon die Lösung der Konflikte mit seinen »abtrünnigen Landesteilen«. Die Hilfe der Nato soll *politischer* Art sein, aus russischer Sicht will sich Georgien dagegen unter einen militärischen Schutzschild stellen. Russische Kommentatoren sehen in den georgischen Nato-Ambitionen das Hauptproblem in den Beziehungen mit dem Nachbarn und machen den Einfluss der USA direkt verantwortlich für die »russlandfeindlichen« Handlungen der Regierung in Tiflis. So habe angeblich Washington als Souffleur hinter den georgischen Maßnahmen in der »Spionagekrise« gestanden. In Wirklichkeit hat die Eskalation im Herbst 2006 in der US-Regierung wohl eher Besorgnis hervorgerufen und sie dazu bewogen, gemeinsam mit anderen Akteuren auf die beiden Kontrahenten beschwichtigend einzuwirken.

Gegenläufige Vernetzungen

Die gestörten Beziehungen haben im Kaukasus und im Schwarzmeer-Raum für antagonistische Netzwerkbildungen gesorgt. Auf der einen Seite kooperieren – unter Vermittlung Russlands – die Regierungen Transnistriens, Abchasiens und Südossetiens miteinander. Georgien nennt dies die »Internationale der Separatisten«. Abchasien und Südossetien vernetzen sich zudem mehr und mehr mit dem Nordkaukasus und Südrussland: Als die Spannungen in Südossetien im Mai 2007 wieder einmal zunahmen, trat in Zchinwali ein »Ältestenrat der Völker des Kaukasus« mit Delegierten aus den kaukasischen Teilrepubliken Russlands und aus südrussischen Regionen zusammen. Heraus kam eine Deklaration »gegen die aggressiven Pläne Georgiens«.

Auf der anderen Seite intensiviert Georgien seine Verbindungen mit Staaten, die ihre territoriale Integrität ebenfalls verletzt sehen oder die anderweitige Probleme mit Russland haben. Beispiele hierfür sind die mit der Ukraine im Rahmen von GUAM

gestaltete Kooperation mit den seziessionsgeschädigten Staaten Aserbaidshan und Moldau und der Aufbau von Partnerschaften mit den baltischen Staaten. Der estnische Präsident Thomas Ilves flog unlängst nach Tiflis, um dort zu verkünden, Georgien stehe nicht allein. Estland fühlte sich zu diesem Zeitpunkt in der »Denkmalkrise« von Russland unter Druck gesetzt. Parallel dazu verfolgt die georgische Regierung das Ziel, in Abchasien und Südossetien politische Brückenköpfe zu errichten. 2006 etablierte sie eine Exilregierung im oberen Kodori-Tal, einem Teil Abchasiens, über den Georgien die militärische Kontrolle wiederhergestellt hat. In Südossetien lancierte Tiflis eine »Gegenverwaltung« zur separatistischen Regierung in Zchinwali unter Leitung eines gewählten »Gegenpräsidenten«, Dmitrij Sanokojew, der für den Dialog mit Georgien über eine friedliche Lösung des Konflikts eintritt. Die jüngsten Spannungen in Südossetien sind vor dem Hintergrund dieser neuen »Doppelherrschaft« zu sehen, da es unter dieser Konstellation zum Problem wurde, beschädigte Wasserleitungen zu reparieren und die Bevölkerung vor einer Versorgungskrise zu bewahren.

Im Brennpunkt der Vernetzungs-bemühungen Georgiens stehen allerdings die euro-atlantischen Partner. Neben dem Beitritt zur Nato strebt Tiflis nach einer tieferen Einbindung in die Nachbarschaftspolitik der EU. Letztere wendet sich in letzter Zeit mehr und mehr dem Südkaukasus und dem Schwarzmeerraum zu. Das gestörte russisch-georgische Verhältnis wird dadurch zu einem Problem europäischer Außenpolitik. Die EU will sich stärker als zuvor den »frozen conflicts« widmen. Russland gegenüber wird sie dabei die Frage stellen müssen: »Wie hältst du's mit der Souveränität deiner Nachbarn?« Tiflis gegenüber muss sie klarstellen, dass die Beziehungen zu Landesteilen, die sich in der Abtrennung von Georgien fest eingerichtet haben und auf ihr Selbstbestimmungsrecht pochen, nur unter Verzicht auf forcierende Maßnahmen und unter eindeutiger Absage an Gewalt verbessert werden können.