

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Uwe Halbach*

## Ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus

S 8  
März 2010  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2010

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 8 **Der regionale Kontext: Die südkaukasische  
Konfliktlandschaft**
- 10 **Gemeinsamkeiten und Unterschiede  
ungelöster Sezessionskonflikte**
- 11 Die Sezessionskonflikte Georgiens
- 12 *Südossetien – Rückfall in Krieg im kleinsten De-facto-  
Staat*
- 15 *Abchasien – gescheiterte Konfliktprävention*
- 18 Berg-Karabach – der älteste Regionalkonflikt im  
postsowjetischen Raum
- 22 **Externe Akteure und regionale  
Umfeldbedingungen**
- 23 Militarisierung
- 25 Die Rolle Russlands
- 27 Die Türkei als regional- und friedenspolitischer  
Akteur
- 30 **Herausforderungen für europäische Außen-  
und Sicherheitspolitik**
- 33 Hindernisse für »harte« und »weiche«  
Konfliktbearbeitung
- 33 Psychologische Fallen und Barrieren für  
Konflikttransformation
- 35 **Ausblick**
- 36 **Abkürzungen**

*Dr. Uwe Halbach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der  
Forschungsgruppe Russland / GUS*

## Ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus

Ungelöste Sezessionskonflikte im Südkaukasus, einer neuen Nachbarschaftsregion der EU, blockieren seit zwei Jahrzehnten intraregionale Beziehungen und beeinträchtigen politische Entwicklungen in den drei Staaten der Region. Der russisch-georgische Waffenengang vom August 2008 rückte die Auseinandersetzungen um Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach als sicherheitspolitische Herausforderung in den Blick Europas und der internationalen Gemeinschaft. Die EU hat sich nach diesem »Fünftagekrieg« stärker als zuvor in der Region positioniert. Im August und September 2008 vermittelte sie Waffenstillstandsvereinbarungen; danach entsandte sie eine zivile Beobachtungsmission nach Georgien, um den Waffenstillstand zu sichern (EU Monitoring Mission, EUMM), und setzte eine Fact-Finding-Mission ein, um die Kriegsursachen zu ermitteln. Externe Akteure kommen an Konfliktbearbeitung im Südkaukasus nicht mehr vorbei, auch wenn sie ihre Schwerpunkte auf andere Politikfelder wie die Förderung demokratischer Entwicklung oder energiewirtschaftliche Kooperation setzen. Die schwebenden Konflikte beeinflussen alle Politikfelder. Grundlegende Dokumente der EU zur Nachbarschaftspolitik im Südkaukasus, zum Schwarzmeerraum oder zur Östlichen Partnerschaft gehen allerdings über die bloße Erwähnung dieses Kernproblems oft nicht hinaus.

Die EU war und ist in den südkaukasischen Brennpunkten unterschiedlich intensiv engagiert – vor dem Einschnitt vom August 2008 am stärksten in Südossetien, am wenigsten bei der Regelung des Karabachkonflikts, der als historischer Schlüsselkonflikt der Region gilt. Als im Frühjahr und Sommer 2008 die Spannungen im Umfeld der Sezessionskonflikte Georgiens eskalierten, versuchten europäische und internationale Akteure zu verhindern, dass diese wie Anfang der 1990er Jahre in eine Kriegsphase mündeten. Doch in der Georgienkrise kamen diese Initiativen zu spät. Vor der Zäsur vom August 2008 ließen sich die friedenspolitischen Bemühungen im Südkaukasus als *working around conflict* bezeichnen: Es ging um Vertrauensbildung, Vermittlung wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Kontakte zwischen den Kontrahenten und Wiederaufbauprojekte in kriegsgeschädigten Gebieten. Diese Arbeit erforderte viel Geduld

und sollte zivilgesellschaftliche Organisationen in die angestrebte Konflikttransformation einbeziehen. Die Bedingungen dafür waren allerdings denkbar ungünstig. Gleichzeitig nämlich wuchs die Frustration der sezeptionsgeschädigten Staaten über den »eingefrorenen« Status der ungelösten Sezessionskonflikte. Georgien und Aserbaidschan rüsteten rasant auf, Russland mischte sich direkt in die innerstaatlichen Konflikte Georgiens ein und die zwischenstaatliche Konfrontation zwischen Russland und Georgien nahm spätestens seit 2006 besorgniserregende Ausmaße an. Nach dem Krieg verlegte sich die EU mit ihrer zivilen Beobachtungsmission in Georgien auf ein *working on conflict*, das sie zuvor eher vermieden hatte, um Russland nicht zu verärgern. Doch der Stabilisierungsauftrag dieser Mission steht auf tönernen Füßen, da der freie Zugang internationaler Beobachter nach Abchasien und Südossetien blockiert wird. Internationale Missionen mit Beobachtungszugang zu beiden Regionen, nämlich die der OSZE und der Vereinten Nationen, mussten 2009 auf Betreiben Russlands das Feld räumen.

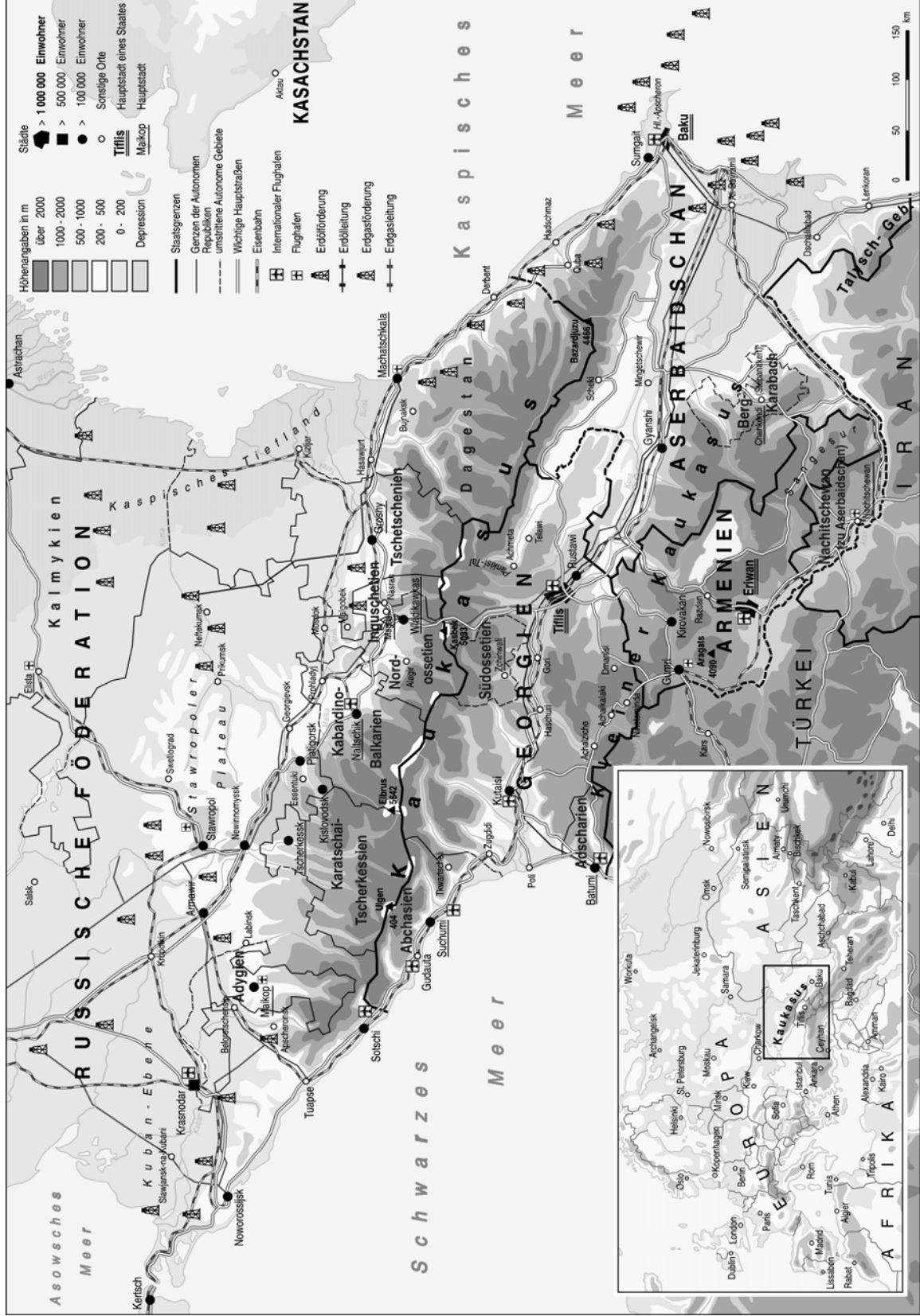
Der Südkaukasus liegt an einer Schnittstelle ostpolitischer EU-Projekte wie der *Europäischen Nachbarschaftspolitik* (ENP), der *Black Sea Synergy*-Initiative von 2007 und der im Juni 2009 beschlossenen Initiative der *Östlichen Partnerschaft* (Eastern Partnership, EaP). Durch die Georgienkrise rückte der postsowjetische Teil des Schwarzmeerraums als Zone ungelöster Regionalkonflikte in die sicherheitspolitische Wahrnehmung Europas. Der Blick ging über den Kaukasus hinaus auf andere Gebiete gemeinsamer Nachbarschaft zwischen der EU und Russland. War das militärische Vorgehen gegen Georgien ein Sonderfall, ausgelöst von einer georgischen Offensive gegen die südossetische Hauptstadt Zchinwali und bestimmt von der Position, die Russland seit langem beim *Peacekeeping* in der Region einnahm? Oder handelte es sich um russische Machtprojektion in einer »Zone privilegierten Einflusses«, die Russland nach dem Krieg nun erst recht beanspruchte? Zudem hatte die georgische Regierung gegenüber abtrünnigen Landesteilen eine Politik betrieben, die militärische Drohungen und Instrumente einschloss. Angesichts dieser Entwicklungen stellte sich die Frage, wie viel friedenspolitischen Einfluss europäische Akteure auf die Streitparteien im Südkaukasus überhaupt hatten ausüben können.

Nach dem Einschnitt vom August 2008 ist die Situation im Südkaukasus teils von Stagnation, teils von neuer Dynamik geprägt. Stagnation herrscht vor allem in der Beziehung zwischen Georgien und seinen

abtrünnigen Landesteilen sowie im Verhältnis zwischen Russland und Georgien. Dynamik zeigt sich in einer neuen, nie gekannten Häufigkeit von armenisch-aserbaidschanischen Präsidententreffen und Verhandlungen im Karabachkonflikt sowie einem türkisch-armenischen Annäherungsprozess, der vorläufig aber noch von diesem blockiert wird. Die Probleme in den bilateralen Beziehungen zwischen Georgien und Russland zeigen hohen Vermittlungsbedarf. Die EU kann eine vermittelnde Rolle hier eher spielen als andere Akteure wie USA oder Nato. Dabei wirft die Georgienkrise für Berlin und Brüssel auch die Frage auf, wie künftig mit Russland umgegangen werden soll. Russland fordert eine multipolare Weltordnung mit multilateralen Mechanismen und reklamiert darin eine Stellung auf Augenhöhe mit westlichen Mächten. Mit der diplomatischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens hat es aber in der Georgienkrise eher ein Beispiel für unilaterales Handeln gesetzt. Russland beansprucht, als Vertragspartner für eine neue Sicherheitsordnung zwischen Vancouver und Wladiwostok zu fungieren. Mit der Verletzung der Waffenstillstandsvereinbarungen zur Beendigung des »Fünftagekriegs« in Georgien vom August 2008 beweist es allerdings nicht gerade Vertragstreue.

Die Trennung Abchasiens und Südossetiens von Georgien ist nach dem Krieg so verfestigt wie nie zuvor. Gleichwohl wird Europa die Nichtanerkennungspolitik gegenüber den beiden Entitäten fortsetzen. Es sollte dabei aber über statusneutrale Kontakte zu ihnen (zumindest zu Abchasien) nachdenken, um sie nicht international isoliert zu lassen. Zudem sollte die EU den türkisch-armenischen Annäherungsprozess nachdrücklich unterstützen. Er könnte im derzeit noch nicht absehbaren Erfolgsfall ein neues diplomatisches Umfeld und Vorbild für den Südkaukasus bieten.

Karte  
Die Kaukasus-Region



Ingenieurbüro für Kartographie J. Zwick, Gießen

## Der regionale Kontext: Die südkaukasische Konfliktlandschaft

Der Südkaukasus hat wie keine andere Region im postsowjetischen Raum unter ungelösten Sezessionskonflikten zu leiden. Dabei bildet er flächenmäßig und mit einer Gesamtbevölkerung von gerade einmal 16 Millionen nur einen kleinen Abschnitt dieses Raumes, ist aber am stärksten politisch fragmentiert. Die Region umfasst drei international anerkannte unabhängige Staaten, nämlich Georgien (4,7 Millionen Einwohner), Armenien (3 Millionen) und Aserbaidschan (8 Millionen). Dazu kommen mit Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach drei nicht oder nur teilweise anerkannte Sezessionsgebilde, die mit einer Gesamtbevölkerung von weniger als einer halben Million winzige politische Entitäten darstellen.<sup>1</sup> Dennoch ist ihr umstrittener Status eine hohe Barriere für intraregionale Beziehungen im Kaukasus und im Schwarzmeerraum. Welche Störwirkung die ungelösten Sezessionskonflikte entfalten können, zeigt der Einfluss des Karabachkonflikts auf den diplomatischen Prozess türkisch-armenischer Annäherung, der einen der tiefsten und ältesten Gräben zwischen zwei Staaten und Völkern im Umfeld Europas überwinden könnte. Die Karabachkontroverse macht aus dem bilateralen Prozess zwischen Ankara und Jerewan eine verwickelte trilaterale Angelegenheit. Aserbaidschan befürchtet, dass die 1993 geschlossene türkisch-armenische Grenze geöffnet werden könnte, ohne dass vorher die armenischen Truppen begonnen haben, von aserbaidschanischem Territorium abzuziehen.

Im Südkaukasus ballen sich Konflikte aus der Erbschaft sowjetischer Nationalitätenpolitik. In dem komplizierten kaukasischen Ethnogramm hatte diese Politik brisante Muster »nationaler Staatlichkeit« und innersowjetischer Grenzziehung geschaffen. Beim Zerfall des sowjetischen Ordnungssystems gerieten autonome Republiken und autonome Gebiete mit ihren »Elternstaaten«, also ihren ehemaligen Unionsrepubliken, über Kreuz: Abchasien und Südossetien mit Georgien, Berg-Karabach mit Aserbaidschan. Dazu kamen im Nordkaukasus der Konflikt zwischen Tsche-

tschenien und Russland und diverse Streitigkeiten unter Volksgruppen um Territorien.

Seit Frühjahr 2008 eskalierten die Spannungen zwischen Georgien und seinen abtrünnigen Gebieten Abchasien und Südossetien. Gegenseitige Provokationen und gewaltsame Zwischenfälle häuften sich. All dies fand in einem Umfeld konfrontativer Beziehungen zwischen Georgien und Russland statt. OSZE, EU, USA, Deutschland und andere Akteure starteten Initiativen zur Prävention und konzentrierten sich überwiegend auf Abchasien. Der befürchtete größere Waffengang mit Beteiligung russischer Streitkräfte spielte sich dann aber zunächst in Südossetien ab, dem kleineren Sezessionsgebilde. Mit dem Krieg wurden *Kaukasuskonflikt* und *Georgienkrise* zu Synonymen. Erst allmählich öffnete sich der Blick auf den benachbarten Karabachkonflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan, in den die Georgienkrise neue Impulse brachte. Es gilt also, das Gesamtbild ungelöster Regionalkonflikte im Auge zu behalten.

Zu den Sezessionskonflikten kommen latente Bruchstellen hinzu, etwa die mangelnde Integration bestimmter Regionen und Minderheitenenklaven in den georgischen Staat. So hatte sich zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts das Pankisi-Tal im Grenzgebiet zu Tschetschenien der Kontrolle durch die georgische Zentralregierung entzogen und war zum Rückzugsraum für tschetschenische Untergrundkämpfer avanciert. Kompakte Minderheitenenklaven wie das armenische Siedlungsgebiet von Javacheti sind nach wie vor nicht ausreichend in den georgischen Wirtschafts-, Verkehrs- und Informationsraum integriert und bilden Zonen potentieller Sezession. Zudem ist die südkaukasische Konfliktlandschaft über mehrere Schnittstellen mit Krisenzonen des Nordkaukasus verbunden, innerhalb der Russischen Föderation das Paradebeispiel für fragile Staatlichkeit. Russland hat nach dem Augustkrieg 2008 zwar praktisch ein Protektorat über die beiden von Georgien abtrünnigen Regionen übernommen und behauptet nun, Abchasien und Südossetien Sicherheit zu garantieren. In Wirklichkeit aber ist es mit der Gewährleistung von Sicherheit in seiner kaukasischen Peripherie überfordert.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Abchasien hat gut 200 000 (1989: 525 000), Südossetien hatte vor dem Augustkrieg 2008 rund 70 000 Einwohner, danach kaum noch die Hälfte (1989: 99 000); in Berg-Karabach leben etwa 145 000 Menschen (1989: 200 000).

<sup>2</sup> Vgl. *Nordkaukasus – Russlands Inneres Ausland?*, 18.12.2009



Vor dem Einschnitt vom August 2008 wurden die seit nahezu zwei Jahrzehnten ungelösten Sezessionskonflikte als »eingefroren« bezeichnet, weil sich in grundlegenden Regelungs- und Statusfragen die Positionen der Streitparteien kaum verändert hatten und internationale Vermittlungsbemühungen keinen politischen Durchbruch erzielen konnten. Diesen Bemühungen wurde bis dahin allerdings bescheinigt, den Rückfall in die volle militärische Konfliktaustragung erfolgreich verhindert zu haben. In den Verhandlungen kollidierte das Prinzip *territorialer Integrität* international anerkannter Staaten mit dem des *nationalen Selbstbestimmungsrechts*, auf das sich die separatistischen Parteien berufen. Die De-jure-Staaten Georgien und Aserbaidschan erklärten sich bereit, den umstrittenen Gebieten größtmögliche Autonomie zu gewähren,<sup>3</sup> bestehen aber darauf, dass diese zu georgischem bzw. aserbaidchanischem Staatsterritorium gehören.

Entgegen einer gängigen georgischen Darstellung ist es im größeren Teil Abchasiens und Südossetiens (mit Ausnahme der georgisch besiedelten Gebietsteile) nicht nur eine kleine, in Tiflis als kriminell abgestempelte separatistische Machtelite, die für die Trennung von Georgien votiert. Nach den Kämpfen von 1991 bis 1994 sprach sich die Mehrheit der lokalen Bevölkerung dafür aus.<sup>4</sup> Die heutigen Bevölkerungsverhältnisse Abchasiens sind freilich auch Ergebnis der Vertreibung von rund 250 000 ethnischen Georgiern, die vor den Kämpfen dort die größte Bevölkerungsgruppe

gestellt hatten. Die Bevölkerung in Berg-Karabach ist strikt dagegen, dass es erneut aserbaidchanischer Staatlichkeit unterstellt wird. Auch die Rückkehr der aus dem Gebiet vertriebenen oder geflohenen Aserbaidchaner würde an einer Mehrheit für dieses Votum nichts ändern.

Die internationale Gemeinschaft betonte die Unantastbarkeit bestehender Grenzen und die territoriale Integrität. Gemeint waren damit die Grenzen zwischen den unabhängig gewordenen sowjetischen Gliedstaaten, das heißt den ehemaligen Unionsrepubliken, und deren Integrität. Dass nicht auch noch nachgeordneten nationalen Gebietskörperschaften wie Abchasien Eigenstaatlichkeit zugestanden wurde, hatte seinen Grund, denn schließlich hätte gerade im Kaukasus die Formel »Ethnos = Staat« beim Zerfall der Sowjetunion eine extrem instabile, zerklüftete Staatenlandschaft geschaffen. Gleichwohl wandte man diese Prinzipien selektiv an, abzulesen an den Aktionsplänen, die die EU 2006 im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik formulierte. Im Aktionsplan mit dem sezessionsgeschädigten Georgien wurde die territoriale Integrität hochgehalten, in dem mit Armenien dagegen die nationale Selbstbestimmung. Armenien unterstützt die Trennung Berg-Karabachs von Aserbaidschan und verzeichnet innerhalb seiner eigenen Staatsgrenzen keinerlei Sezessionspotential. Nach den Ereignissen vom August 2008 besteht nun ein völkerrechtlicher Gegensatz zwischen Russland und der übrigen internationalen Gemeinschaft. Ersteres erkennt die Unabhängigkeit und Eigenstaatlichkeit Abchasiens und Südossetiens zusammen mit bislang drei weiteren Staaten (Nicaragua, Venezuela, Nauru) diplomatisch an, während Letztere weiterhin davon ausgeht, dass die beiden Gebiete zum Territorium Georgiens gehören.

Vor allem in einem Punkt erwies sich die Vorstellung von der »Eingefrorenheit« der Konflikte als falsch, nämlich in der Annahme, dass sie durch die Waffenstillstandsabkommen zwischen 1992 und 1994 gewaltfrei gemacht und »auf Eis gelegt« worden seien. Dies galt vor dem Augustkrieg 2008 allenfalls für die volle militärische Konfliktaustragung. In den georgischen Sezessionskonflikten wurde wiederholt bewaffnete Gewalt angewandt, teilweise – wie in Abchasien 1998 – mit der Folge erneuter Fluchtbewegungen. Im Karabachkonflikt kam es entlang der 189 Kilometer langen, von keiner internationalen Friedenstruppe bewachten Waffenstillstandslinie von 1994 zu Zwischenfällen, die fortgesetzt militärische und zivile Todesopfer forderten.

(Russland-Analysen Nr. 194).

3 Die Bevölkerung Georgiens und Aserbaidschans war jedoch mehrheitlich gegen diesen Sonderstatus. Bei einer Meinungsumfrage in Aserbaidschan im Sommer 2006 mit 971 Befragten (davon 86% Aseris) hielten knapp 60% die Wiedereingliederung Berg-Karabachs in den aserbaidchanischen Staat ohne jegliche Autonomie für die beste Lösung. Nur knapp 25% befürworteten einen hohen Autonomiestatus. Vgl. Arif Yunusov, *Azerbaijan in the Early of XXI Century: Conflicts and Potential Threats*, Baku 2007, S. 221. Ähnlich war die Stimmung in Georgien. 2007 betrachteten 59% der Befragten einer Erhebung Abchasien und Südossetien als ganz gewöhnliche Regionen eines einheitlichen georgischen Staates und nur 35% billigten ihnen Autonomie in diesem Staat zu. Vgl. International Republican Institute (IRI) u.a., *Georgian National Voters Study*, September 2007, S. 50.

4 In einer Meinungsumfrage in Abchasien 2006 sahen 63,3% der Befragten Abchasien als unabhängigen Staat, 30,4% als Mitglied der Russischen Föderation, 3,1% als gleichberechtigten Teil einer staatlichen Union mit Georgien (Konföderation) und 1% als föderalen Bestandteil Georgiens. Alexander Skakov, *Abkhazia: Challenges and Threats to the Republic and the Region*, Jerewan: Spectrum, 2006 (Regional Security Issues), S. 91–105 (95).

## Gemeinsamkeiten und Unterschiede ungelöster Sezessionskonflikte

Die Unabhängigkeitserklärung Kosovos warf im politik- und völkerrechtswissenschaftlichen Diskurs die Frage auf, was ungelöste Sezessionskonflikte gemeinsam haben und was sie unterscheidet. Sämtliche post-sowjetischen Konfliktfälle sind von problematischen Hinterlassenschaften sowjetischer Nationalitäten- und Territorialpolitik geprägt. Diese resultieren aus dem Aufbau der Sowjetunion als ethno-territoriale (Pseudo-)Föderation mit 15 Gliedstaaten (Unionsrepubliken) und nachgeordneten nationalen Gebietskörperschaften (20 autonome Republiken, 16 autonome Gebiete und Kreise), die Russland und einigen der nichtrussischen Unionsrepubliken inkorporiert waren. Obwohl alle wichtigen Entscheidungen im sowjetischen Machtzentrum getroffen wurden, suggerierte diese Ordnung den »Titularnationen« in der nichtrussischen Peripherie, sie besäßen ethnische Territorialhoheit. Dieses wie die Puppen in der Puppe angeordnete »Matroschka-Modell« nationaler Staatlichkeit geriet beim Zerfall der Sowjetunion aus den Fugen. Die internationale Gemeinschaft erkannte nur die staatliche Unabhängigkeit der Unionsrepubliken an, nicht die der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Die sowjetische Ordnung hinterließ den nun offen miteinander kollidierenden Streitparteien zwei schwierige Erbschaften, die eine Konfliktbearbeitung beeinträchtigen: *Ethnisierung von Politik* und *Mangel an demokratischen Regelungsmechanismen*.

Die Regionalkonflikte weisen eine Reihe von Unterschieden und Besonderheiten auf, und zwar hinsichtlich

- ▶ der historischen Tragweite,
- ▶ des Ausmaßes der kulturellen und ethnischen Differenz,
- ▶ der ethnischen Bevölkerungszusammensetzung in den Konfliktzonen,
- ▶ des Ausmaßes von Gewalt, mit dem sie in den Kriegsphasen ausgetragen wurden,
- ▶ der internationalen Umgebung der Konflikte.

So ist zum Beispiel die Bevölkerungskomposition in den umstrittenen Territorien vor Ausbruch gewaltvoller Sezessionskonflikte ein relevantes Unterscheidungsmerkmal. In Abchasien bildete die namengebende Volksgruppe vor der Kriegsphase 1992 nur eine Minderheit, nämlich 17,8% der lokalen Bevölkerung.

In Berg-Karabach dagegen, das zu Aserbaidschan gehört, stellten Armenier eine klare Bevölkerungsmehrheit, bevor Feindseligkeiten ausbrachen und die aserbaidchanische Bevölkerungsgruppe aus dem Gebiet floh. Ein weiteres Beispiel sind divergierende Ziele, die von den separatistischen Parteien verfolgt werden: einerseits Eigenstaatlichkeit, andererseits der Anschluss an einen anderen Staat wie im Falle Südossetiens. Die Einwirkung externer Akteure ist ebenfalls unterschiedlich, vor allem der Grad der Einmischung durch Russland, der in den georgischen Sezessionskonflikten höher ist als in den Auseinandersetzungen um Berg-Karabach.

Zwar sind alle Sezessionsgebilde Kleinstaaten, doch ihre demographischen und ökonomischen Parameter sind ungleich. Abchasien hat über 200 000 Einwohner und besitzt wegen seiner Lage am Schwarzen Meer hohes touristisches Potential und strategische Bedeutung. Südossetien dagegen hatte vor dem neuerlichen Krieg 70 000 Einwohner, danach kaum mehr die Hälfte und verfügt nur über minimale Wirtschaftsressourcen. Zu nennen sind ferner verschiedene Grade innerer Stabilität.<sup>5</sup> Darüber hinaus weicht die jeweilige Politik der sezessionsgeschädigten »Elternstaaten« gegenüber Russland voneinander ab, die in Georgien konfrontativer ist als in Aserbaidschan.

Festzuhalten ist weiterhin, dass zivilgesellschaftliche Kräfte mehr oder weniger weitreichend in Prozesse der Vertrauensbildung zwischen den Streitparteien einbezogen werden. Dies beeinflusst auch die Chancen externer Akteure, sich dort einzuschalten. Konfliktbearbeitung auf zivilgesellschaftlicher Ebene beinhaltet den schwierigen, oft riskanten Einsatz für Kompromissbereitschaft, die Auseinandersetzung mit Konfliktwahrnehmungen in der eigenen Gesellschaft und den Versuch, sich in die Wahrnehmungen und Sicherheitsbedürfnisse des Gegners zu versetzen.<sup>6</sup>

5 Zum Vergleich der südkaukasischen De-facto-Staaten siehe Pål Kolstø/Helge Blakkisrud, »Living with Non-recognition: State and Nationbuilding in South Caucasian Quasi-States«, in: *Europe-Asia Studies*, 60 (Mai 2008) 3, S. 483–509.

6 Walter Kaufmann, »Der weite Weg zur ›Zivilgesellschaft‹«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (23.3.2009) 13, S. 12–18, hier besonders S. 17f; Susan Stewart, »The Role of International and Local NGOs in the Transformation of the Georgian-

Zivilgesellschaftliche Initiativen spielen im Südkaukasus unterschiedliche Rollen. In der Karabachfrage beschränken sich Mediation und Konfliktbearbeitung auf die Ebene internationaler Diplomatie (Track 1), auf Gesprächsrunden im Rahmen der Minsker OSZE-Gruppe und auf armenisch-aserbaidzhanische Präsidentschaftsgipfel. Diese hohe Diplomatie ist von Abgeschlossenheit gegenüber der Öffentlichkeit geprägt<sup>7</sup> und hat wiederholt den Fehler gemacht, einen bevorstehenden Durchbruch in den Verhandlungen anzukündigen, der später dementiert werden musste. In den georgischen Sezessionskonflikten war vor dem Augustkrieg 2008 durchaus ein Engagement auf zivilgesellschaftlicher Ebene (Track 2) zu verzeichnen. Vor allem in Abchasien hatte sich ein entsprechendes Milieu herausgebildet. Seine Protagonisten unterstützten zwar die Unabhängigkeit, wollten sie aber demokratisch ausgestaltet sehen und bekundeten Interesse an Kontakten zur Europäischen Union. Bemerkenswert an diesen Initiativen in Abchasien war, dass sie ihre Arbeit zu Menschenrechten, Medienfreiheit und anderen Themen »zehn Jahre lang ohne jede finanzielle Unterstützung von außen und unter extremen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen entwickelten«.<sup>8</sup>

## Die Sezessionskonflikte Georgiens

Georgien war von der oben geschilderten Matroschka-Struktur besonders betroffen, denn es besaß drei »Unterpuppen«, nämlich die Autonomen Republiken Abchasien und Adscharien und das Südossetische Autonome Gebiet. Gut ein Viertel des georgischen Territoriums entfiel auf nationale Autonomien, mehr als in jedem anderen nicht-russischen Gliedstaat der UdSSR. Wie kein anderer nach-sowjetischer Staat hatte Georgien von Beginn seiner Unabhängigkeit an Schwierigkeiten, seine territoriale Integrität zu wahren. Geor-

giens Sezessionskonflikte<sup>9</sup> reichen in sowjetische und zum Teil in vorsowjetische Zeit zurück und wurden in der Reformperiode von *Perestrojka* und *Glasnost* in den späten 1980er Jahren neu geschürt. Die georgische Nationalbewegung versäumte es, die Minderheiten des Landes und seine nationalen Gebietskörperschaften für die Unabhängigkeit Georgiens zu gewinnen. Stattdessen verprellte sie sie mit Parolen wie »Georgien den Georgiern« und verstärkte damit Sezessionsbestrebungen in Abchasien und Südossetien, in denen die georgische Seite wiederum »einen aus Moskau gesteuerten Anschlag auf die georgische Integrität« sah.<sup>10</sup>

Zunächst bestand der Schlagabtausch zwischen der georgischen Nationalbewegung und den separatistischen Kräften in verfassungs- und kulturpolitischen Aktionen, nationalistischen Demonstrationen und gewaltsamen Zusammenstößen. In Südossetien ging diese Eskalation im Januar 1991 in kriegerische Gewalt über, in Abchasien im August 1992, beide Male mit dem Einmarsch georgischer paramilitärischer Verbände in die umstrittenen Gebiete. Bewaffnete Kräfte aus Russland und dem Nordkaukasus unterstützten die separatistischen Parteien. Mit der Erfahrung gegenseitiger Gewalt, der Tausende Menschen zum Opfer fielen und die Flüchtlingsströme von Hunderttausenden auslöste, überschatteten diese Sezessionskriege die nach-sowjetische Entwicklung und erschwerten friedliche Konfliktregelung und Aussöhnung. Überwiegend von Russland vermittelte Waffenstillstandsabkommen beendeten die kriegerischen Konfliktphasen im Juni 1992 (Südossetien) und Mai 1994 (Abchasien). Die Abkommen enthielten Vereinbarungen über ein Peacekeeping in beiden Konfliktzonen, in dem russische Truppen eine dominierende Rolle spielten. Russlands Engagement wurde international zunächst positiv gewertet, auch weil kein anderer Akteur bereit war, hier sicherheitspolitisch einzustehen.<sup>11</sup> Mit der Verschlechterung der russisch-georgischen Beziehungen wurde aber immer deutlicher, dass diese Rolle auch

Abkhazian Conflict«, in: *The Global Review of Ethnopolitics*, (März–Juni 2004) 3–4, S. 3–22.

<sup>7</sup> Die Art und Weise, in der die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe die Konfliktregelung monopolisierten, erschien mitunter bizarr. So wurde ein Vorschlag zur Konfliktlösung 2009 zunächst so geheim gehalten, dass man nicht einmal dem Sondergesandten der EU für den Südkaukasus Einblick in die schriftliche Fassung gewährte. Siehe Amanda Akçakoca u.a., *After Georgia: Conflict Resolution in the EU's Eastern Neighbourhood*, Brüssel: European Policy Centre, April 2009 (EPC Issue Paper Nr. 57), S. 24.

<sup>8</sup> Kaufmann, »Der weite Weg zur ›Zivilgesellschaft‹« [wie Fn. 6], S. 17.

<sup>9</sup> Zum Südossetienkonflikt vgl. Marietta S. König, »Der ungelöste Streit um Südossetien«, in: Marie-Carin von Gumpenberg/Udo Steinbach (Hg.), *Der Kaukasus. Geschichte – Kultur – Politik*, 2., neubearbeitete Auflage, München: C. H. Beck, 2010, S. 125–136; zum Abchasienkonflikt Ulrike Gruska, »Abchasien – Kämpfe um den schönsten Teil der Schwarzmeerküste«, ebd., S. 103–113.

<sup>10</sup> Jürgen Gerber, *Georgien. Nationale Opposition und kommunistische Herrschaft seit 1956*, Baden-Baden 1997, S. 15.

<sup>11</sup> Vgl. John Mackinlay/Evgenii Sharov, »Russian Peacekeeping Operations in Georgia«, in: John Mackinlay/Peter Cross (Hg.), *Regional Peacekeepers. The Paradox of Russian Peacekeeping*, New York: United Nations University Press, 2003, S. 63–110.

etwas mit russischer Machtpolitik im Südkaukasus zu tun hatte. Die Georgier betrachteten die russischen Friedenstruppen in Abchasien und Südossetien als Schutzmacht für Georgiens separatistische Gegner. Russland mischte sich immer stärker in die ungelösten Sezessionskonflikte ein. Von Äquidistanz eines neutralen Schlichters gegenüber den Streitparteien konnte kaum noch die Rede sein. Den augenfälligsten Ausdruck erhielt dieser *bias* in der Politik der »passportisatsija«: Seit der Novellierung seines Staatsbürgerschaftsgesetzes 2002 gewährte Russland den Einwohnern Abchasiens und Südossetiens massenhaft seine Staatsbürgerschaft, was in Georgien als »schleichende Annexion« dieser Territorien gewertet wurde. Die Verfasser des EU-Berichts zum Augustkrieg von 2008, erstellt unter Leitung der Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini und veröffentlicht im September 2009, widmen dieser Maßnahme breiten Raum und bewerten sie als völkerrechtlich fragwürdig.<sup>12</sup>

Die genannten Sezessionskonflikte fielen zu Beginn der staatlichen Unabhängigkeit mit politischen Turbulenzen und Machtkämpfen in »Kerngeorgien« zusammen, die aus dem Land ein Beispiel für fragile Staatlichkeit unter nachsowjetischen Bedingungen machten. Zwar gelang während der Präsidentschaft Eduard Schewardnadzes seit 1995 eine Stabilisierung im Vergleich zum unruhigen Eintritt in die Unabhängigkeit, doch die Grundprobleme fragiler Staatlichkeit wurden nicht überwunden. Gegen sie trat nach der »Rosenrevolution« vom November 2003 eine sehr junge, erstmals wirklich *nachsowjetische* Machtelite an. Sie gab drei weitreichende Versprechen, zwischen denen später Zielkonflikte auftauchen sollten: Demokratisierung, Stärkung von Staatlichkeit und Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens. Tatsächlich konnten einige staatliche Funktionen wieder in Gang gesetzt werden, die in der späten Schewardnadze-Ära weitgehend zum Erliegen gekommen waren, so etwa durch eine Haushaltskonsolidierung und eine Polizeireform. Als fatal jedoch sollte sich das Versprechen rascher Reintegration abtrünniger Landesteile entpuppen, das der neue Präsident Michail Saakaschwili feierlich am Grabe des bedeutendsten georgischen Königs abgegeben hatte. Schon kurz nach seinem Amtsantritt im Januar 2004 konnte Saakaschwili auf diesem Handlungsfeld einen Erfolg vorweisen. Im Mai 2004 wurde die autonome Republik

<sup>12</sup> Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, 2009, Bd. 1, S. 19; Bd. 2, S. 147–178, <<http://91.121.127.28/ceiig/Report.html>>.

Adscharien wieder der Kontrolle der Zentralregierung unterstellt. Der Streit Georgiens mit dieser Region am Schwarzen Meer, die sich unter der patrimonialen Herrschaft ihres Landesfürsten Aslan Abaschidse von Tiflis fiskalisch abgesondert hatte, war mit den realen Sezessionskonflikten um Abchasien und Südossetien allerdings nicht zu vergleichen. Es fehlte die ethnische Differenz, die zwischen Georgiern einerseits und Abchasen und Osseten andererseits besteht, es fehlte die gegenseitige Gewalterfahrung aus den Sezessionskriegen und es fehlte eine Unabhängigkeitserklärung, denn Adscharien hatte die Abspaltung von Georgien nie vollzogen. Die georgische Regierung saß dem Irrtum auf, den adscharischen Erfolgsfall auf diese Konflikte zu übertragen. Daraus gingen seit Sommer 2004 Entwicklungen hervor, die zu wachsender Konfrontation mit Russland führten und die Vorgeschichte zum Augustkrieg 2008 bildeten.<sup>13</sup>

### Südossetien – Rückfall in Krieg im kleinsten De-facto-Staat

Im russisch-georgischen »Fünftagekrieg« vom August 2008 konzentrierten sich die Kämpfe und die darauf folgenden Fluchtbewegungen vor allem auf Südossetien und die ihm vorgelagerte Pufferzone um die Stadt Gori. Russland wurde nicht vorrangig deshalb kritisiert, weil es auf eine georgische Offensive gegen die südossetische Hauptstadt Zchinwali militärisch reagierte. Aus dem EU-Bericht über die Kriegsursachen geht hervor, dass der größere Waffengang von der georgischen Offensive ausgelöst wurde und diese nicht als notwendige und legitime Gegenwehr gegen eine angeblich zuvor erfolgte Invasion russischer Truppen gelten kann.<sup>14</sup> Die Verfasser des Berichts machen aber auch klar, dass an dem längeren »countdown to war« alle Streitparteien einschließlich Russlands beteiligt waren.

Die Kritik an Russland entzündete sich am Übergang der Militäraktion »Erzwingung des Friedens« in Südossetien in eine Operation zur Bestrafung und Teilung Georgiens, die mit der diplomatischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens am 26. Au-

<sup>13</sup> Uwe Halbach, »Der ›Countdown to war‹ in historischer Perspektive. Konfrontation zwischen Russland und Georgien 2004–2008«, in: *Russland-Analysen*, 192 (20.11.2009), S. 13–16.

<sup>14</sup> Independent International Fact-Finding Mission, *Report* [wie Fn. 12], Bd. 1, S. 25; vgl. Wolfgang Richter, »Militärische Anfangsoperationen während des Georgienkriegs im August 2008«, in: *Russland-Analysen*, 193 (4.12.2009), S. 26–31.

gust 2008 politisch besiegelt wurde. Der Wille, Georgien zu züchtigen, war in Russland seit langem gereift und vor allem von der westorientierten Außen- und Sicherheitspolitik der georgischen Regierung motiviert.

Der Krieg katapultierte Südossetien, mit 3885 Quadratkilometern Fläche und damals etwa 70 000 Einwohnern mit Abstand kleinstes unter den postsowjetischen Sezessionsgebilden, in die Schlagzeilen der Weltpresse und provozierte Schlagworte wie »neuer Kalter Krieg« und »Wende in der Weltpolitik«. <sup>15</sup> Dass gerade Südossetien für den Rückfall eines ungelösten Sezessionskonflikts in offenen Krieg steht, ist insofern bemerkenswert, als der Streit um dieses Territorium lange Zeit als derjenige Regionalkonflikt im Südkaukasus galt, der sich noch am ehesten würde lösen lassen. Bis Sommer 2004 bestanden Verkehrsverbindungen zwischen Zchinwali und Tiflis. In der Konfliktzone und den ihr vorgelagerten Gebieten in »Kerngeorgien« führten lokale Märkte Georgier und Osseten zusammen. Zwar bestand der wirtschaftliche Austausch vorwiegend aus Schmuggel und Schwarzmarktgeschäften, an denen sich Osseten, Georgier und russische Friedenstruppen beteiligten, sorgte aber für gewaltfreie Kontakte. Südossetien hatte sich im September 1990 für souverän erklärt und dies mit einem Unabhängigkeitsreferendum im November 2006 untermauert. Obwohl also offen abtrünnig, stand das Gebiet auf vielfältige Weise mit »Kerngeorgien« über leicht passierbares Flachland in Verbindung, während es von Nordossetien und Russland durch Hochgebirge getrennt und von dort nur durch ein Nadelöhr, den inzwischen weltbekannten RokiTunnel, zu erreichen ist. Mit Georgien gemeinsam hatte Südossetien auch die besonders in seinen südlichen Bezirken vor dem Krieg vorherrschende georgisch-ossetische Streusiedlung. Es hätte zu einem Musterfall für Konfliktlösung werden können. Stattdessen avancierte es zum abschreckenden Beispiel für verpasste Gelegenheiten zur Konfliktregelung und für den Rückfall in militärische Gewalt. <sup>16</sup>

**15** Zur Wahrnehmung des Krieges siehe Hans-Henning Schröder (Hg.), *Die Kaukasus-Krise. Internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2008 (SWP-Studie 25/2008); dazu zuletzt Ronald D. Asmus, *A Little War That Shook the World. Georgia, Russia and the Future of the West*, New York 2010.

**16** Otto Luchterhandt, »Gescheiterte Gemeinschaft. Zur Geschichte Georgiens und Südossetiens«, in: *Osteuropa*, 58 (November 2008) 11, S. 97–110.

Der Streit um Südossetien war historisch weniger belastet als die Kontroversen um Abchasien und Bergkarabach. Zwar gehen auch hier die Ursachen bis in vorsowjetische Zeit zurück, <sup>17</sup> aber dennoch war Südossetien weniger als die beiden anderen Regionen prädestiniert, beim Zerfall der Sowjetunion zum Gegenstand eines Sezessionskonflikts zu werden. Während abchasische und armenische Aktivisten schon in sowjetischer Zeit Beschwerden gegen die übergeordnete Republikgewalt vortrugen, stand das *Südossetische Autonome Gebiet* kaum im Widerspruch zum übrigen Georgien. Von der ossetischen Bevölkerung Georgiens (1989: 164 000) lebte die Mehrheit außerhalb dieses Gebiets in verschiedenen Teilen des Landes. Es gab zahlreiche georgisch-ossetische Mischehen sowohl in Südossetien als auch im übrigen Georgien. In Südossetien, das im georgischen Sprachgebrauch als »Region von Zchinwali« oder mit dem historischen Landesnamen Samachablo bezeichnet wird, lagen ossetische und georgische Siedlungen dicht beieinander. Im Augustkrieg 2008 aber wurde die georgische Bevölkerung in einem Akt »ethnischer Säuberung« fast vollständig vertrieben und Südossetien »entgeorgisiert«.

Der erste, im Januar 1991 begonnene Krieg in Südossetien, der rund 1000 Todesopfer forderte, wurde im Juni 1992 beendet, indem Georgien, Russland und Vertreter Nord- und Südossetiens ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichneten. Auf seiner Grundlage wurde eine 1500 Mann umfassende *Gemeinsame Friedenstruppe* aus georgischen, russischen und nordossetischen Kontingenten aufgestellt, um den Waffenstillstand zu überwachen, die Konfliktparteien zu trennen und Sicherheit in der Konfliktzone zu gewährleisten. Als Forum für Verhandlungen und Dialog wurde eine *Gemeinsame Kontrollkommission* aus vier Parteien (Russland, Georgien, Süd- und Nordossetien) gebildet, in der Arbeitsgruppen sich um sicherheitsrelevante Fragen, Wiederaufbau und Rückkehr der Flüchtlinge kümmern sollten. Die OSZE beobachtete die Friedenssicherung in Südossetien mit einem kleinen Team und

**17** So wurden 1920 ossetische Aufstände in der Republik Georgien von Truppen der menschewistischen Regierung niedergeworfen, was zahlreiche Todesopfer forderte. 1922 wurden die ossetischen Siedlungsgebiete aufgeteilt: Nordossetien, später *Autonome Republik*, gehörte fortan zur RSFSR, das *Südossetische Autonome Gebiet* mit der Hauptstadt Zchinwali zur georgischen Unionsrepublik. Aus georgischer Sicht gibt es kein historisches Subjekt »Südossetien«, sondern die Region Samachablo als Teil des georgischen Kernlandes, in die Osseten aus ihrer historischen Heimat im Nordkaukasus relativ spät eingewandert sind.

unterstützte die Verhandlungen mit EU-Hilfe. Die EU wurde zum Hauptgeber für Rehabilitationsprojekte in Südossetien.

Eine Offensive zur Schmuggelbekämpfung, mit der die neue georgische Regierung im Sommer 2004 einen Vorstoß in die Konfliktzone unternahm, rief die Gewalt aus der Kriegsphase 1991/92 in Erinnerung. Diese Aktion unterbrach Schmuggelgeschäfte, die empfindliche Einbußen für den georgischen Staatshaushalt verursacht hatten, und war insofern mit der von der »Rosenrevolution« angestrebten Wiederherstellung von Staatlichkeit in Georgien zu legitimieren. Allerdings wurde Saakaschwilis Vorgehen auch mit einem anderen Versprechen der »Rosenrevolutionäre« in Zusammenhang gebracht: der baldigen »Rückholung abtrünniger Landesteile«. Mit der Operation sollte dem »separatistischen Regime« eine wichtige Einkommensquelle entzogen und die Kontrolle georgischer Sicherheitskräfte in Südossetien erweitert werden. Die Offensive gipfelte in Kämpfen mit südossetischen Milizen. Schon damals, im August 2004, stand Georgien am Rand einer militärischen Auseinandersetzung mit russischen Streitkräften, die noch einmal unterbunden werden konnte. Der Vorstoß nach Südossetien wurde beendet, markierte aber einen nachhaltigen Einschnitt in die russisch-georgischen Beziehungen, die sich unter der neuen georgischen Regierung in den ersten Monaten nach der »Rosenrevolution« noch positiv entwickelt hatten. Russland mischte sich danach massiv in diesen Konflikt ein. Unter allen postsowjetischen Sezessionsterritorien stand Südossetien nun am stärksten unter russischer Kontrolle. Funktionäre aus den Sicherheitsapparaten der Russischen Föderation wurden in die »Gewaltministerien« für Verteidigung und für innere Angelegenheiten, in den Nationalen Sicherheitsrat, die Grenzschutzorgane und die Präsidialadministration der »Republik Südossetien« entsandt. Zudem war seit dieser Operation Georgiens Glaubwürdigkeit beschädigt, was Initiativen zur Vertrauensbildung gegenüber seinen abtrünnigen Landesteilen betraf. Gleichwohl blieb Südossetien das vorrangige Objekt für Präsident Saakaschwilis Politik der forcierten Reintegration. Nach der gescheiterten Aktion vom Sommer 2004 bevorzugte man in Tiflis nun zivile Methoden und installierte in Südossetien einen politischen Brückenkopf mit einer »provisorischen Verwaltung« unter Dmitri Sanakojew, welche die Verwaltungshoheit über die georgischen Siedlungen Südossetiens erhielt.

Vor dem Augustkrieg 2008 standen sich die Streitparteien mit folgenden Positionen gegenüber: Geor-

gien forderte, teilweise sekundiert vom Westen, eine Erweiterung des OSZE-Monitorings in der Konfliktzone um Zchinwali und eine gemeinsame (russisch-georgische) Kontrolle über den Roki-Tunnel.<sup>18</sup> Außerdem sollten nach dem Willen Georgiens die bestehenden Mechanismen für Verhandlung und Friedenssicherung durch »internationalisierte«, also weniger russlandlastige Formate ersetzt werden.<sup>19</sup> Die Gegenseite bestand mit russischer Rückendeckung darauf, dass die bestehenden Formate beibehalten wurden, und verlangte von Georgien vor allem eine Gewaltverzichtserklärung.

Wie sehr die beiden Sezessionskonflikte Georgiens miteinander vernetzt sind, zeigte sich, als die Spannungen in Südossetien im Juli 2008 eskalierten, nachdem zuvor Abchasien im Blickfeld der internationalen Politik gestanden und Deutschland einen Friedensplan für diese Konfliktzone vorgestellt hatte. Die südossetische Sezessionsregierung mobilisierte ihre militärischen Kräfte und evakuierte Kinder nach Nordossetien. In Abchasien hieß es nun, im Kriegsfall wolle man eine zweite Front gegen Georgien eröffnen. Bewaffnete Freiwillige aus dem Nordkaukasus waren seit Wochen in die beiden Gebiete eingesickert, um Osseten und Abchasen gegen einen georgischen Angriff beizustehen. Seit langem genährte gegenseitige Feindbilder wurden aktiviert und Horrorgeschichten über die Gewaltbereitschaft des Gegners verbreitet, so in Südossetien die Version, Georgien bereite biologische und andere Maßnahmen der Ausrottung von Osseten und Abchasen vor.<sup>20</sup> In dieses Bild fügte sich die Darstellung des »Völkermordes«, die nach dem georgischen Artillerieangriff auf Zchinwali vom 7./8. August 2008 in russischen Medien kolportiert wurde und das Kernstück der russischen Kriegspropaganda bildete.

Unter allen postsowjetischen Sezessionsgebilden weist Südossetien mit einer verschwindend kleinen Bevölkerungszahl und minimalen Wirtschaftsressourcen das geringste Potential für Eigenstaatlichkeit auf. Daher tritt hier die Option auf den Anschluss an einen anderen Staat, nämlich die Aufnahme in die Russische Föderation und die Vereinigung mit der Teilrepublik

<sup>18</sup> Der vier Kilometer lange Tunnel verbindet Nord- mit Südossetien. Aus georgischer Sicht wurden über ihn Munition und Waffen aus Russland nach Südossetien geschmuggelt.

<sup>19</sup> Als Mediationsrahmen schlug Georgien anstelle des Vierparteienformats der Gemeinsamen Kontrollkommission ein 2+2+2-Format vor (Georgien und die Sanakojew-Verwaltung, Russland und das separatistische Regime, EU und OSZE).

<sup>20</sup> Nachrichtenagentur Ossinform, zitiert in *Caucasus Press*, 5.8.2008.

Nordossetien, am stärksten hervor. Im Augustkrieg wurde die Region weitgehend »entgeorgisiert«. Die mehr als 20 000 Georgier, die vor allem in der Südhälfte der Region lebten, wurden vertrieben, ihre Dörfer und Häuser zerstört. Internationale Beobachter werteten dies als »ethnische Säuberung«.<sup>21</sup> Im Unterschied zu Zigtausenden Vertriebenen aus der Pufferzone im georgischen Grenzgebiet zu Südossetien, die bis 2009 mit auswärtiger Unterstützung in ihre Heimatorte zurückkehren konnten, wird dieser Bevölkerungsteil wohl auf Dauer in Flüchtlingsiedlungen in »Kerngeorgien« leben. Doch auch die ossetische Bevölkerung leidet unter den bis heute nicht behobenen Schäden aus zwei Kriegen. Die nach dem Augustkrieg 2008 verstärkten Geldflüsse aus Russland für Wiederaufbauprojekte versickerten auf dem Weg, so dass der Unmut in Russland gegenüber den Behörden seines Protektorats wuchs. Ende September 2009 kam es zur ersten größeren Protestaktion der lokalen Bevölkerung, weil nichts gegen die Misere getan wurde.

### Abchasien – gescheiterte Konfliktprävention

Wie im Falle Südossetiens liegen die unmittelbaren Ursachen des Abchasienkonflikts in der Phase der »Souveränitätsparade«, als nationale Gebietseinheiten sich aus der zerfallenden Sowjetunion lösten. Der Konflikt hat aber tiefere historische Wurzeln. Schon lange vor seiner Revitalisierung in der Zeit von 1989 bis 1991 und seiner gewaltsamen Austragung 1992 bis 1994 prallten antagonistische Vorstellungen über das Verhältnis zwischen georgischer und abchasischer Geschichte und Staatlichkeit aufeinander.<sup>22</sup> Der seit 1989 eskalierende Streit ging mit der Invasion georgischer Truppen nach Abchasien im August 1992 in einen Krieg über, der schätzungsweise 8000 Todesopfer forderte und von massiven Menschenrechtsverletzungen begleitet war. Abchasischen Hinweisen auf ungezügelter Gewalt georgischer Kampfverbände gegen die nichtgeorgischen Teile der Zivilbevölkerung in Abchasien halten die Georgier die Vertreibung von 250 000 ihrer Landsleute aus der Kriegszone entgegen

und legen Wert darauf, dass dies als »ethnische Säuberung« anerkannt und die Rückkehr der Vertriebenen von der internationalen Politik forciert wird. Die kriegerische Konfliktphase wurde unter aktiver Vermittlung Russlands durch das Moskauer *Abkommen über Waffenstillstand und Truppentrennung* vom 14. Mai 1994 beendet. In den bewaffneten Auseinandersetzungen waren die abchasischen Milizen von Kräften aus dem Nordkaukasus militärisch unterstützt worden. Der Krieg hinterließ in dem zuvor als sowjetisches Touristenparadies bekannten Landstreifen am Schwarzen Meer bis heute kaum bereinigte Ruinenlandschaften.

In keiner anderen Konfliktzone haben sich Bevölkerungsgröße und -zusammensetzung so drastisch verändert. Abchasien mit seinen 8700 Quadratkilometern (12,5% des georgischen Staatsterritoriums) hatte 1989 rund 525 000 Einwohner. 45,7% entfielen auf den georgischen Bevölkerungsteil, kaum 18% auf die namengebende Volksgruppe, der Rest auf Armenier, Russen, pontische Griechen und andere. Nach der Flucht von angeblich 250 000 Georgiern aus der Kriegszone und weiterer Migration aus dem wirtschaftlich ruinierten Gebiet hat Abchasien heute kaum mehr als 200 000 Einwohner, darunter etwa 95 000 ethnische Abchasen.

Für die georgische Seite ist die Auseinandersetzung um Abchasien kein interethnischer und innerstaatlicher Konflikt, sondern eine Last, die Georgien von Russland auferlegt wurde. Die abchasische Seite erzählt eine andere Geschichte. Sie sah sich mit einem »georgischen Chauvinismus« konfrontiert, der beim Übergang von der sowjetischen in die nachsowjetische Periode autonome Gebietskörperschaften und Minderheiten verprellte. Nach der »Rosenrevolution« habe die georgische Führung an diesen nationalistischen Ausgangspunkt wieder angeknüpft, lautet der Vorwurf aus Suchumi.

In dem seit Frühjahr 2008 wieder zugespitzten Konflikt versuchte die deutsche Diplomatie mit einer Abchasien-Initiative zu vermitteln. Außenminister Frank-Walter Steinmeier legte einen dreistufigen Friedensplan vor, der die Statusfrage hinter lösbar erscheinende Probleme zurückstellte. Gleichwohl lautete die Antwort aus Abchasien, der politische Status sei bereits geklärt, nämlich mit der Unabhängigkeit von Georgien. Zwei Monate zuvor hatte Tiflis neue Angebote an die abchasische Seite gerichtet: uneingeschränkte Autonomie, Föderalismus, Sicherheitsgarantien und friedliche Entwicklung im Bestand eines einheitlichen georgischen Staates. Abchasische Vertreter sollten in nationalen Machtorganen bis zum Posten eines Vizepräsidenten repräsentiert sein und ein Vetorecht bei

<sup>21</sup> Vgl. Independent International Fact-Finding Mission, *Report* [wie Fn. 12], Bd. 1, S. 28; Bd. 2, S. 394–400; Human Rights Watch, *Up in Flames. Humanitarian Law Violations and Civil Victims in the Conflict over South Ossetia*, New York, Januar 2009, <<http://www.hrw.org/en/reports/2009/01/22/flames>>.

<sup>22</sup> Zur Behandlung der »abchasischen Frage« in sowjetischer Zeit siehe Gerber, *Georgien: Nationale Opposition und kommunistische Herrschaft* [wie Fn. 10], S. 121–149.

Verfassungsänderungen haben. Abchasische Sprache und Kultur sollten durch Gesetze geschützt werden. Doch die Gegenseite lehnte das großzügig wirkende Angebot ab und verwies auf ihre längst konstituierte Eigenstaatlichkeit und die geringe Vertrauenswürdigkeit des Gegners.<sup>23</sup> Was die in internationalen Lösungsvorschlägen behandelte Frage der Rückkehr georgischer Flüchtlinge nach Abchasien betrifft, wies die abchasische Seite darauf hin, dass bereits zwischen 45 000 und 60 000 Georgier in ihre Heimatdörfer im Landesteil Gali zurückgekehrt seien. Darüber hinaus sei es für das »unabhängige Abchasien« unzumutbar, wenn die georgische Bevölkerung abermals die Mehrheit stelle.<sup>24</sup> Auf den deutschen Friedensplan erwiderte De-facto-Präsident Bagapsch, die Rückkehr aller georgischen Flüchtlinge nach Abchasien werde zu neuem Krieg führen.<sup>25</sup> Für die abchasische Seite fallen dabei historische Traumata ins Gewicht, die das Bild eines kleinen, ungeschützten Volks prägen. Dazu gehören Vertreibung und Flucht Zigtausender Abchasen beim Anschluss der Region an das Zarenreich und eine Politik der »Georgisierung« Abchasiens zwischen 1939 und 1957.

Im Abchasienkonflikt hatte sich Russland das Monopol für Peacekeeping verschafft. Die Sicherheitszone am Grenzfluss Inguri wurde, entsprechend dem Moskauer Waffenstillstandsvertrag vom 14. Mai 1994, von (maximal 3000) russischen Soldaten unter GUS-Mandat überwacht. Die Operation dieser Friedenstruppen wurde von der *United Nations Observer Mission in Georgia* (UNOMIG) beobachtet, die der VN-Sicherheitsrat im August 1993 eingerichtet hatte.<sup>26</sup> Diesem Format setz-

te die georgische Regierung die Forderung nach Internationalisierung entgegen und wünschte hier insbesondere ein stärkeres Engagement der EU. Seit Frühjahr 2008 gelangte man zwar in Europa zur Einsicht, dass Russland kaum noch als neutraler Peacekeeper in den Konfliktzonen Georgiens gelten konnte. Man war aber nicht bereit, Moskau mit einer harten sicherheitspolitischen Alternative zu dem bestehenden Format herauszufordern.

Stärker als in anderen »eingefrorenen Konflikten« waren hier zivilgesellschaftliche Organisationen an Konfliktbearbeitung beteiligt, traten neben den VN-geleiteten diplomatischen Bemühungen Nichtregierungsorganisationen und »grassroot«-Akteure in Erscheinung. Internationale NGOs wie International Alert, Conciliation Resources, University of California und Berghof Forschungszentrum für konstruktives Konfliktmanagement in Berlin engagierten sich mit Netzwerkbildung, Medienprojekten und einer Reihe von Seminaren, bei denen sich teilweise hochrangige Vertreter der Streitparteien begegneten.<sup>27</sup> In Abchasien bestanden im Vergleich mit anderen Konfliktzonen relativ günstige Bedingungen, die Zivilgesellschaft an der Konfliktbearbeitung zu beteiligen. Auch in Georgien ist die Zivilgesellschaft stärker ausgeprägt als in Nachbarländern.<sup>28</sup> Doch mit dem georgischen militärischen Vorstoß in das obere Kodori-Tal erlitten Vertrauensbildungsprozesse, die von Volksdiplomatie unterstützt wurden, bereits im Sommer 2006 einen Rückschlag.

Seit April 2008 eskalierten im Umfeld Abchasiens die Spannungen zwischen Georgien und Russland. Russland reagierte auf die einseitige Unabhängigkeitserklärung Kosovos und stieg aus einem von der GUS 1996 vereinbarten Embargo gegenüber Abchasien aus. In einem Erlass vom 16. April 2008 befahl der russische Präsident noch engere Beziehungen zwischen russischen Staatsbehörden und ihren Pendanten in Abchasien und Südossetien. Russland hatte schon zuvor

23 Jurij Simonjan, »Suchumi otkazalsja ot pol'nogo federalizma« [Suchumi lehnt vollständigen Föderalismus ab], in: *Nezavisimaja gazeta*, 31.3.2008.

24 Premierminister Ankwab in einem Spiegel-Interview dazu: »Das können wir aus Sicherheitsgründen nicht zulassen. Wir werden uns hier nicht eine Bevölkerungsmehrheit schaffen, die unsere schwer errungene Republik abschaffen will. Dann würde vom abchasischen Volk, seiner Kultur und Sprache nicht viel übrig bleiben.« Zitiert in *Spiegel Online*, 1.6.2008.

25 Nikolaus von Twickel, »Steinmeier Promotes Plan for Abkhazia«, in: *The Moscow Times*, 21.7.2008.

26 Die Aufgaben von UNOMIG bestanden darin, die Umsetzung des Waffenstillstands von 1994 zu verifizieren, die Operation der GUS-Friedenstruppe zu beobachten, unerlaubte Truppen- und Waffenbewegungen zu melden, regelmäßig im unkontrollierten Kodori-Tal zu patrouillieren, dem VN-Generalsekretär regelmäßig Bericht zu erstatten, mit beiden Konfliktparteien engen Kontakt zu halten und zu Bedingungen beizutragen, die eine Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen ermöglichten.

27 Oliver Wolleh, *A Difficult Encounter. The Informal Georgian-Abkhazian Dialogue Process*, Berlin, September 2006 (Berghof Report Nr. 12).

28 Ernst Piehl, *Organisierte Zivilgesellschaft in Georgien, Armenien und Aserbaidzhan im Kontext der Europäischen Nachbarschaftspolitik*. Studie für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Brüssel 2008, Kapitel 2.4.: »Zivilgesellschaftliche Ansätze in den Sezessionsgebieten«; Kaufmann, »Der weite Weg zur ›Zivilgesellschaft‹« [wie Fn. 6], Abschnitt »Zivilgesellschaft als Konfliktlösungselement«, S. 17f. Eine sehr kritische Einschätzung zur »Zivilgesellschaft« im Kaukasus gibt Jonathan Wheatley, »Civil Society in the Caucasus. Myth and Reality«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (22.1.2010) 12, S. 2–7.



Wirtschaftsbeziehungen mit der Sezessionsrepublik geknüpft und damit das GUS-Embargo unterlaufen, das nur die Einfuhr lebenswichtiger Güter nach Abchasien erlaubte und für alle übrigen Wirtschaftsaktivitäten dort das Einverständnis der georgischen Regierung verlangte. Die Restriktionen wurden ohnehin durch mannigfachen Schmuggel umgangen, der Abchasien mit dem russischen, aber auch dem türkischen Wirtschaftsraum verband und in den Russen, Georgier, abchasische Behörden, Geheimdienste und Friedenstruppen involviert waren. Die Eskalation setzte sich fort, als georgische Aufklärungsdrohnen über Abchasien abgeschossen wurden. Georgien konzentrierte Truppen im Grenzgebiet zu Abchasien und beklagte seinerseits, Russland verstärke sein Friedensgruppen-Kontingent in Abchasien mit Waffen- und Truppengattungen, die das Waffenstillstandsabkommen nicht gestatte. Ende Mai schickte Russland Eisenbahntruppen nach Abchasien, um beschädigte Bahnlinien zu reparieren. Im Vorfeld des neuerlichen Kaukasuskrieges erlangte diese »humanitäre Aktion« militärische Bedeutung, wurden doch über diese Bahnlinien im »Fünftagekrieg« russische Truppen nach Westgeorgien befördert.

Vor dem Augustkrieg 2008 vertraten die Kontrahenten folgende gegensätzliche Positionen im Abchasienkonflikt: Georgien forderte erstens einen Fahrplan für die Rückkehr georgischer Flüchtlinge in ihre Heimatorte in ganz Abchasien (und zwar in einer frühen Phase der Verhandlungen, nicht erst an deren Ende), zweitens die Internationalisierung der bis dato rein russischen Peacekeeping-Operation und drittens die Rücknahme des Präsidentenerlasses vom 16. April 2008 über die offizielle Zusammenarbeit zwischen russischen und abchasischen Staatsorganen. Unterstützt von Russland forderte die Gegenseite erstens den georgischen Rückzug aus dem oberen Kodori-Tal, zweitens die bedingungslose Unterzeichnung einer Gewaltverzichtserklärung durch Georgien sowie drittens eine nur allmähliche und begrenzte Rückkehr der Flüchtlinge, und das allenfalls nach Wiederherstellung gegenseitigen Vertrauens, also am Ende eines Verhandlungsprozesses. Begleitet wurden diese Kontroversen von ständigen Provokationen zwischen den Konfliktparteien.

Anfang August 2008 verlagerte sich der »countdown to war« auf Südossetien. Da kurz zuvor der deutsche Friedensplan für Abchasien vorgestellt worden war, erklärten georgische Kommentatoren diese Entwicklung mit dem russischen Bestreben, europäische Friedensbemühungen im Südkaukasus zu durchkreu-

zen.<sup>29</sup> Ihrerseits hatte die georgische Führung Ansätze von Vertrauensbildung mit dem Gegner in Abchasien zunehmend untergraben. Dabei belastete vor allem die Situation im oberen Kodori-Tal in Oberabchasien seit Sommer 2006 die Beziehungen. Damals rückten georgische Sicherheitskräfte in das von einem Warlord kontrollierte Gebiet ein und ließen dort fortan eine (aus vertriebenen Georgiern bestehende) Exilregierung residieren. Seitdem waren die Verhandlungskontakte zwischen den Konfliktparteien unterbrochen. Zur wichtigsten Voraussetzung für weitere Verhandlungen erhoben Abchasien und Russland den Abzug georgischer Truppen aus diesem Tal. Sie interpretierten die georgische Präsenz dort als Sprungbrett für die Rückeroberung Abchasiens. Tiflis behauptete, im Kodori-Tal lediglich Polizeikräfte, kein Militär stationiert zu haben, und lud ausländische Reporter und UNOMIG-Vertreter in die Region ein, um zu zeigen, dass von Truppenmassierung nicht die Rede sein könne.<sup>30</sup> Allerdings wiesen georgische Politiker selbst wiederholt darauf hin, dass mit dem Vorstoß ins Kodori-Tal die Rückkehr nach Abchasien eingeleitet worden sei.<sup>31</sup>

Abchasiens Territorium entlang der Schwarzmeerküste hat für Russland größere strategische Bedeutung als das Südossetiens. Als deutliches Zeichen dafür kann gelten, dass nach dem Krieg und der diplomatischen Anerkennung Abchasiens neue russische Militärbasen dort errichtet und zuvor geschlossene wieder in Betrieb genommen wurden. Der russische Regierungschef Putin stellte bei einem Besuch in Suchumi am 12. August 2009 für das kommende Jahr Investitionen von 340 Millionen Euro für ein Militärprogramm in Abchasien und für Grenzsicherung in Aussicht. Dazu kommen Gelder für Sozialleistungen und den Aufbau der noch vom Krieg 1992/93 geschädigten Infrastruktur. Vor August 2008 bestand die »schleichende Annexion« Abchasiens in der Durchdringung mit russischem Kapital und mit Tourismus aus Russland, vor allem aber in der Verteilung russischer Pässe an mehr als 90 Prozent der Einwohner Abchasiens, von denen nur eine Minderheit ethnische Russen sind.

<sup>29</sup> Giorgi Lomsadze, »Georgia: Tensions Flare over Breakaway South Ossetia«, *Eurasianet – Civil Society*, 4.8.2008.

<sup>30</sup> »Georgia Brings Foreign Reporters in Kodori«, *Civil Georgia*, 19.5.2008.

<sup>31</sup> So Präsident Saakaschwili: »Wir Georgier sind eine sehr geduldige Nation. Aber ich möchte, dass die Welt zur Kenntnis nimmt: Unsere Geduld ist langsam erschöpft. Wir starten den Countdown für die Rückkehr nach Abchasien.« Zitiert in *Civil Georgia*, 6.10.2007.

Zudem spielt der Landstreifen am Schwarzen Meer eine exponierte wirtschaftliche und logistische Rolle beim Aufbau einer »Olympischen Zone« für die Winterolympiade im nahen Sotschi 2014.

Gleichzeitig betont man in Abchasien die Eigenständigkeit auch gegenüber Russland. Trotz hoher Abhängigkeit von seinem Protektor sieht sich Abchasien nicht als dessen Marionette, sondern als staatliche Entität, die eine strategische Position am Schwarzen Meer besitzt und in internationale Verbindungen treten möchte. Im abchasischen Präsidentschaftswahlkampf im Dezember 2009 wurde geargwöhnt, Abchasien betreibe seinen »Ausverkauf an Russland«. Deshalb sollte Europa Abchasien nicht als russisches Protektorat betrachten und in internationaler Isolation belassen, sondern statusneutrale Kontakte zu ihm erwägen und georgische Bemühungen um zivile Beziehungen über den Grenzfluss Inguri hinweg unterstützen. Im Dezember 2009 diskutierten die Botschafter der EU-Staaten ein Papier über Kontakte zu Abchasien und Südossetien unter der Bedingung der Nichtanerkennung.<sup>32</sup> Bei künftigem EU-Engagement in Abchasien sind freilich Vorbehalte zu überwinden, die in der dortigen Bevölkerung gegen die EU wegen ihrer Unterstützung Georgiens teilweise stark ausgeprägt sind. Zudem gilt es, die Situation im Landesteil Gali zu beachten, aus dem Nachrichten über diskriminierende Maßnahmen gegenüber der dortigen georgischen Bevölkerung an die Öffentlichkeit drangen. Die Rede ist von Russifizierung der Schulen und dem Zwang, abchasische Pässe anzunehmen.

### **Berg-Karabach – der älteste Regionalkonflikt im postsowjetischen Raum**

Der Konflikt um das zu Aserbaidschan gehörende, aber überwiegend von Armeniern bewohnte autonome Gebiet Berg-Karabach bildete den ersten gravierenden »ethnischen Störfall« in der Reformperiode unter Gorbatschow. Er warf einen Zukunftsschatten auf eine Vielzahl ethno-territorialer Streitigkeiten, die beim Zerfall der Sowjetunion aufkamen. Seine Akteure, vor allem armenische Intellektuelle, machten am frühesten Gebrauch von den durch *Glasnost* veränderten Artikulationsmöglichkeiten für nationale Anliegen. Spä-

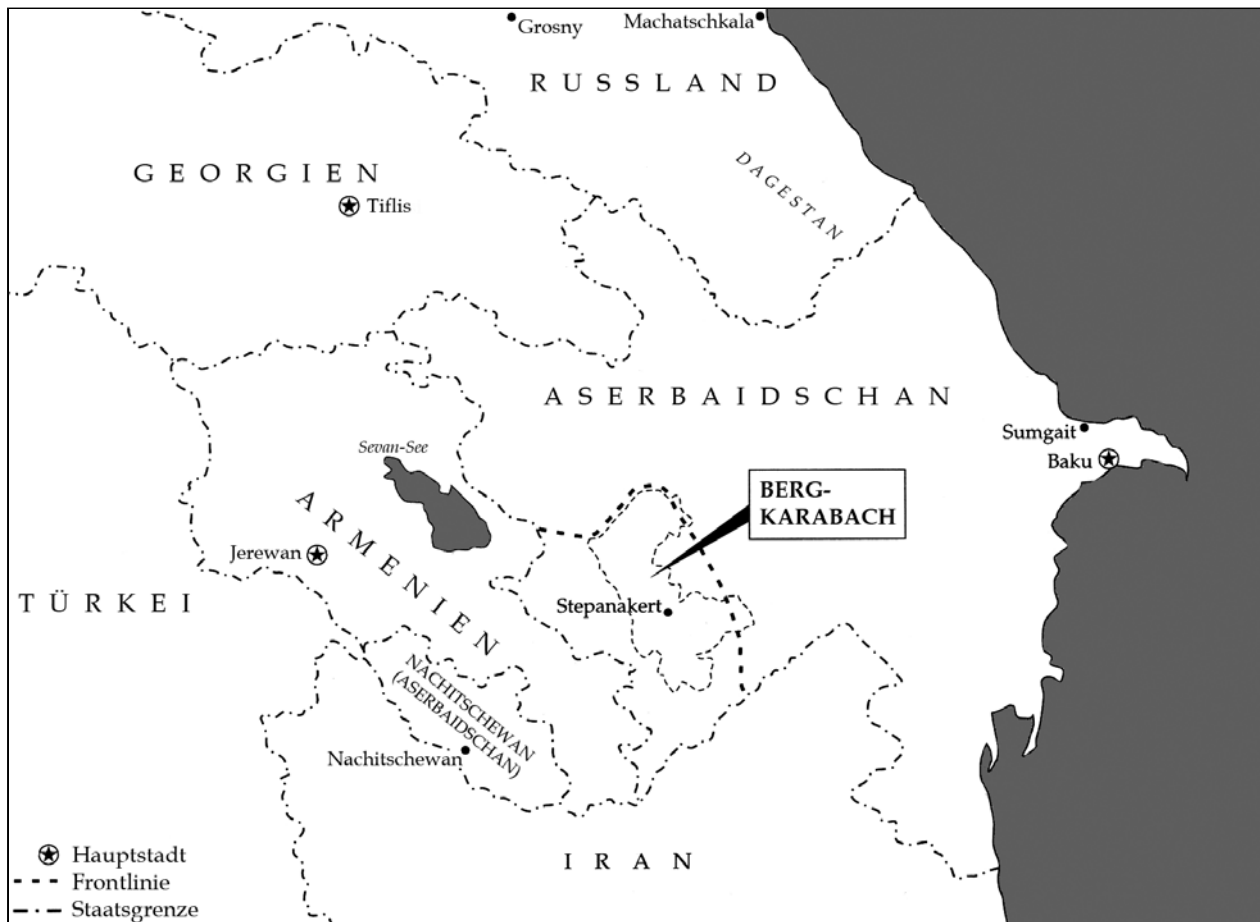
<sup>32</sup> »Non-paper on the Parameters for EU's Non-recognition and Engagement Policy for Abkhazia and South Ossetia«, zitiert in International Crisis Group (ICG), *Abkhazia: Deepening Dependence*, Suchumi u.a., 26.2.2010 (ICG Europe Report Nr. 202), S. 12.

testens mit dem Antrag des Autonomen Gebiets Berg-Karabach auf Transfer von der Aserbaidschanischen zur Armenischen Unionsrepublik im Februar 1988 wurde die Welt auf den Karabachkonflikt aufmerksam. Die als *Schlüsselkonflikt* im Südkaukasus behandelte Karabachfrage ist Haupthindernis für eine intra-regionale Kooperation, die alle drei südkaukasischen Staaten einbezieht. Internationale Finanzorganisationen haben die Kosten berechnet, die der Konflikt einem durch Grenzblockaden eingeschränkten Land wie Armenien auferlegt. Mit ökonomischen Anreizen konnte er allerdings nicht überwunden werden. Erst der Krieg in Georgien gab dafür neue Impulse. Er führte Armenien seine einseitige Transitabhängigkeit von Georgien vor Augen und verstärkte den Wunsch, die Grenze zur Türkei zu öffnen, die diese 1993 wegen des Karabachproblems geschlossen hatte. Auf diese Weise erhielten diplomatische Annäherungsversuche zwischen der Türkei und Armenien neuen Schub, die schon vor dieser Krise eingeleitet worden waren.

Der Karabachkonflikt weist die stärkste zwischenstaatliche Dimension auf. Im bestehenden Verhandlungsformat unter Leitung der Minsker OSZE-Gruppe gelten nur Armenien und Aserbaidschan als Streitparteien. Berg-Karabach selbst wurde auf Druck Aserbaidschans 1997 aus dem Format ausgeschlossen. Dabei sind Frieden und Friedensvertrag nur möglich, wenn alle involvierten Kontrahenten sich wechselseitig als Parteien anerkennen. Zu ihnen gehört Berg-Karabach genauso wie die aus ihm vertriebene aserbaidschanische Gemeinde.

Obwohl auch dieser Konflikt nicht mit einem durchgängig problembeladenen Verhältnis und weit in die Vergangenheit zurückreichendem Hass zwischen zwei Volksgruppen erklärt werden kann, hat er von den hier behandelten Fällen doch den tiefsten historischen Hintergrund. Der Karabachkrieg 1991–1994 gilt als der dritte armenisch-aserbaidschanische Waffengang nach 1905/06 und 1918–1920. Die Streitparteien selbst greifen mit ihren historischen Besitzansprüchen auf das umstrittene Gebiet bis ins Altertum zurück. Demnach ist Berg-Karabach oder *Arzach* in der armenischen Darstellung ein »ur-armenisches« Gebiet, von dem in der neueren Geschichte des Armeniertums Anstöße zur nationalen Einigung ausgingen. In der aserbaidschanischen Historiographie dagegen ist die Region Teil des antiken und frühmittelalterlichen kaukasischen Albanien, das als

Karte  
Südkaucasus/Berg-Karabach



Quelle: Modifizierte Darstellung nach Thomas de Waal, *Black Garden* [wie Fn. 34], S. xii

integraler Bestandteil aserbaidchanischer Geschichte behandelt wird.<sup>33</sup>

Gemeinsam mit den Tschetschenienkriegen und dem Bürgerkrieg in Tadschikistan (1992–1996) gehört die kriegerische Phase dieses Konflikts mit schätzungsweise 30 000 Todesopfern zu den schlimmsten Gewaltereignissen nachsowjetischer Geschichte. Sie erfüllt das Vollbild des »ethnic war«<sup>34</sup> mit ethnischen Säube-

rungen und immensen Fluchtbewegungen. Diese gegenseitige Gewalterfahrung hat Vergeltungs- und Sicherheitsbedürfnisse erzeugt, die Kompromissbereitschaft verhindern. Auf armenischer wie aserbaidchanischer Seite spielt Geschichts- und Erinnerungskultur eine bedeutende Rolle. Große Anstrengungen werden unternommen, um die Welt über die Untaten des jeweiligen Gegners zu informieren.<sup>35</sup> Diese Kultivierung

33 Michael H. Kohrs, »Geschichte als politisches Argument. Der »Historikerstreit« um Berg-Karabach«, in: Fikret Adanir/Bernd Bonwetsch (Hg.), *Osmanismus, Nationalismus und der Kaukasus*, Wiesbaden 2005, S. 43–63; Eva-Maria Auch, »Berg Karabach – Krieg um den »Schwarzen Garten«, in: von Gumpenberg/Steinbach (Hg.), *Der Kaukasus* [wie Fn. 9], S. 113–124.

34 Stuart J. Kaufman, *Modern Hatreds. The Symbolic Politics of Ethnic War*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2001, S. 49–83; zu Konflikt- und Kriegsverlauf sowie historischem Hintergrund siehe Thomas de Waal, *Black Garden. Armenia and*

*Azerbaijan through Peace and War*, New York/London 2003.

35 Die Armenier begehen den »Tag von Sumgait«, der an Pogrome gegen die armenische Bevölkerung in Aserbaidschan im Februar 1988 erinnern soll. Demgegenüber gedenkt Aserbaidschan des Massakers an der aserbaidchanischen Zivilbevölkerung in der Stadt Chodschali durch armenische Truppen im Februar 1992, das auch von Human Rights Watch als größtes Kriegsverbrechen im Karabachkonflikt gewertet wird. Die armenische Seite hält dem wiederum einen anderen Ortsnamen entgegen: Maragha, ein von aserbaidchanischen

der Opfer- und Feindbilder macht es den politisch Verantwortlichen auf beiden Seiten denkbar schwer, sich auf Kompromisse zu einigen und diese ihren Gesellschaften zu vermitteln.

Hauptmediator in diesem Konflikt ist die seit 1992 tätige *Minsker Gruppe* der OSZE, die in mehreren Phasen und mit wechselnden Formaten (seit 1997 mit den Ko-Vorsitzenden Russland, Frankreich und USA) zwischen den Streitparteien vermittelte. Verhandelt wurden kontroverse »Paket-« und »Etappenlösungen«. <sup>36</sup> In Aserbaidschan wuchs die Frustration über die festgefahrene Konfliktbearbeitung und die Hinnahme eines völkerrechtswidrigen Zustands, nämlich dass armenisches Militär einen bedeutenden Teil aserbaidisch- armenischen Staatsterritoriums besetzt hält. Aserbaidschans territoriale Integrität, von der internationalen Gemeinschaft anerkannt, wird nicht nur durch die mit nationaler Selbstbestimmung begründete Sezession Berg-Karabachs verletzt, sondern auch durch die Besetzung sieben umliegender aserbaidisch- armenischer Provinzen durch armenische Truppen. <sup>37</sup> Der größte Teil der auf rund eine Million geschätzten aserbaidisch- armenischen Flüchtlinge und Binnenvertriebenen des Karabachkrieges stammt aus diesen Provinzen. Mit gut einem Achtel seiner Bevölkerung hat Aserbaidschan damit weltweit einen der höchsten Anteile an Vertriebenen.

Die Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe haben verhandelbare »basic principles« herausgearbeitet und auf einem Treffen der Konfliktparteien in Madrid im November 2007 fixiert. Sie umfassen:

- ▶ den Rückzug armenischer Truppen aus der Umgebung Berg-Karabachs (zumindest aus fünf der sieben Provinzen)
- ▶ einen Korridor zwischen Berg-Karabach und der Republik Armenien
- ▶ die gesicherte friedliche Rückkehr der Vertriebenen an ihre Heimatorte
- ▶ internationale Wiederaufbauhilfe
- ▶ ein zukünftiges Referendum über den Status Berg-Karabachs

Truppen im April 1992 erobertes und in Brand gesetztes Dorf.

<sup>36</sup> Siehe besonders Rexane Dehdashti, *Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt*, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, 2000.

<sup>37</sup> 1992/93 besetzten armenische Truppen folgende Territorien in der Umgebung Berg-Karabachs: Latschin (1835 km<sup>2</sup>), Kälbäcär (1936 km<sup>2</sup>), Cäbrayil (1059 km<sup>2</sup>), Qubadli (802 km<sup>2</sup>), Agdam (1093 km<sup>2</sup>), Füzuli (1386 km<sup>2</sup>) und Zängilan (707 km<sup>2</sup>).

- ▶ Sicherheitsgarantien für Berg-Karabach durch internationales Peacekeeping

Im August 2009 legten die Ko-Vorsitzenden eine ergänzte Version des Madrider Dokuments vor. Darin betraf ein zusätzlicher Punkt

- ▶ einen Interim-Status für die »Republik Berg-Karabach«, der ihre Sicherheit und ihr Recht auf »self-governance« bis zur endgültigen Statusklärung garantieren soll.

Obwohl angeblich bereits weitreichende Kompromisse zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans erzielt wurden, bleiben vor allem zwei Fragen weiterhin umstritten. Zum einen regt sich in weiten Teilen der armenischen Öffentlichkeit Widerstand gegen die Rückgabe der besetzten Territorien. Die sieben Regionen figurieren in Berg-Karabachs Verfassung als »Sicherheitszone«. Zum anderen herrscht Uneinigkeit über ein zukünftiges Referendum zum endgültigen Status Berg-Karabachs. Die »basic principles« stoßen zumindest bei einer Streitpartei, nämlich in Berg-Karabach selbst, weitgehend auf Ablehnung, wobei man hier besonders beklagt, dass man seit langem nicht mehr in den Verhandlungsprozess einbezogen war.

Mit dem Karabachproblem sind auch andere internationale und regionale Organisationen befasst (VN, Europarat, GUS, GUAM, OIC). Die Vereinten Nationen verabschiedeten 1993 vier Resolutionen und forderten darin den Rückzug armenischer Truppen. Sie setzten aber weder eine Frist noch verhängten sie Sanktionen. Auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats stellte die Okkupation beträchtlicher Teile des aserbaidisch- armenischen Staatsterritoriums durch armenische Truppen fest. Die EU ist in der Karabachfrage am wenigsten engagiert und in der Konfliktbearbeitung offiziell nicht vertreten. Sie hat lediglich die Verpflichtung zur friedlichen Konfliktlösung in ihre mit Armenien und Aserbaidschan 2006 vereinbarten Aktionspläne im Rahmen der Nachbarschaftspolitik aufgenommen. Die EU könnte sich intensiver an der Konfliktbearbeitung beteiligen, indem sie den von Frankreich vertretenen Ko-Vorsitz in der Minsker Gruppe übernimmt. Allerdings wird bezweifelt, dass Veränderungen und Erweiterungen des Mediationsformats wesentliche Fortschritte bringen werden.

Der Streit um Berg-Karabach wird gern in einen geopolitischen Kontext gestellt, in dem es vor allem um die Energieressourcen der kaspischen Region und ihre kaukasischen Transportwege geht. Aserbaidschan ist das Schlüsselland für Energiepolitik im Kaukasus. Die tägliche Ölproduktion ist hier auf knapp 900 000

Barrel gestiegen (1997: 180 000). Der Erdgasexport betrug 2009 6,5 Milliarden Kubikmeter und soll auf 9 Milliarden gesteigert werden. Im Zusammenhang mit dem ungelösten Konflikt und seiner Verbindung mit dem türkisch-armenischen Annäherungsprozess (s. unten) vollziehen sich seit Ende 2009 wichtige Änderungen in der aserbajdschaischen Außenpolitik. Dazu gehören tiefe Irritationen im »brüderlichen« Verhältnis Aserbaidschans zur Türkei. Auch die Beziehungen zu den USA sind abgekühlt, weil diese den türkisch-armenischen Annäherungsprozess angeblich ohne Rücksicht auf Aserbaidschans Position im Karabachkonflikt unterstützen, auf der Trennung dieses Prozesses von der Karabachfrage beharren und zudem Berg-Karabach Finanzhilfe in Höhe von 8 Millionen US-Dollar gewähren wollen.

Die historischen Regionalmächte Türkei und Iran sind von der Mediation im Karabachkonflikt vorläufig ausgeschlossen. Die Türkei steht aus armenischer Sicht Aserbaidschan, der Iran aus aserbajdschanischer Sicht Armenien zu nahe. Wie sieht es mit der historischen Regionalmacht Russland aus? Für viele Beobachter liegt der Schlüssel zur Lösung des Problems in Moskau, weil Russland von seinem engen Verbündeten Armenien Kompromisse erzwingen könnte. Dennoch gab es zwischen Russland und westlichen Akteuren über Berg-Karabach weit weniger Unstimmigkeiten als im Falle der Sezessionskonflikte Georgiens. Russland und die USA bevorzugen in ihrer Funktion als Ko-Vorsitzende der Minsker Gruppe eher die Kooperation. Beim Jahreswechsel 2009/10 sprachen sich beide dafür aus, die Diplomatie im Fall Berg-Karabach zu intensivieren und diesen vom türkisch-armenischen Dialog zu trennen. Trotz dieses relativen Vorteils konnten externe Akteure aber bislang keinen wirklichen Durchbruch in der Konfliktbearbeitung erreichen.

Dies hatte vor allem zwei Gründe. Erstens hat der Konflikt einen starken Einfluss auf die Innenpolitik in Aserbaidschan und Armenien.<sup>38</sup> Es ist bezeichnend, dass ein »window of opportunity« für Kompromisse stets nur dann gesehen wurde, wenn in keinem der beiden Länder Wahlen anstanden. Auch in dieser Hinsicht brachte die Georgienkrise Bewegung in die verfahrenere Situation. Obwohl im Jahr 2008 in Aserbaidschan und in Armenien gewählt werden sollte,

wagten sich ihre Präsidenten auf die Verhandlungsbühne. Nach dem Augustkrieg trafen sie sich so oft wie nie zuvor – allein sechs Mal von November 2008 bis November 2009, so am 18. November 2009 in München. Zweitens ist die Konfliktbearbeitung in diesem Fall weitgehend auf die hohe Diplomatie beschränkt. Hinter dieser Track-1-Ebene, deren Bemühungen von den Streitparteien und ihren Bevölkerungen als diplomatisches Ritual wahrgenommen werden, treten zivilgesellschaftliche Aktivitäten zurück. Obwohl die Volksdiplomatie nach dem Karabachkrieg Erfolge beim Austausch von Kriegsgefangenen erzielt hatte, sind die für Frieden und Kompromiss eintretenden zivilen Kräfte auf beiden Seiten gegenüber ihren Widersachern deutlich im Nachteil. Sie laufen Gefahr, als innerer Feind dargestellt zu werden, der nationale Positionen aufgeben will, und sind dem Druck ausgesetzt, den die Regierungen (besonders in Aserbaidschan) auf zivilgesellschaftliche Akteure ausüben.

Nach der Zäsur vom August 2008 startete Russland eine Friedensoffensive für Berg-Karabach, die eine Kontrastfolie zu seinem militärischen Vorgehen gegen Georgien bot. Präsident Medwedew lud seine Amtskollegen aus Armenien und Aserbaidschan im November 2008 nach Moskau ein und konnte sie dazu bewegen, sich zu friedlicher Konfliktlösung auf der Grundlage der »basic principles« zu bekennen. Erstmals in der Geschichte der Auseinandersetzungen unterzeichneten die Präsidenten eine gemeinsame Erklärung. So hat die Georgienkrise Bewegung in die Verhandlung des benachbarten Konflikts gebracht. Dies kann sich aber nur unter zwei entscheidenden Voraussetzungen als nachhaltig erweisen: dass erstens externe Akteure wie Russland, die westlichen Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe und die Türkei kooperieren und nicht konkurrieren und dass zweitens alle Streitparteien aus der Georgienkrise die Lehre ziehen, dass die militärische Option keine Konflikte löst. Von einem Durchbruch sind die Verhandlungen über die Karabachfrage nach wie vor ein gutes Stück entfernt. Vielmehr belastete diese gegen Ende des Jahres 2009 den türkisch-armenischen Annäherungsprozess, auf den noch einzugehen sein wird.

<sup>38</sup> Kompromissbereitschaft in diesem Konflikt kann für den sie vertretenden Politiker vernichtende innenpolitische Folgen haben. Dies zeigte der Fall des ersten armenischen Präsidenten Ter-Petrosjan. Er musste 1998 aus dem Amt scheidern, nachdem er das Kompromissmodell einer »Etappenlösung« im Karabachkonflikt angestrebt hatte.

## Externe Akteure und regionale Umfeldbedingungen

Zu den überregionalen Aspekten des russisch-georgischen Gegensatzes, der die ungelösten Sezessionskonflikte überlagerte, gehörten Solidaritätsbeziehungen von der Ostsee über den Schwarzmeerraum bis zum Kaspischen Meer. Sie richteten sich gegen »neo-imperiale Ambitionen« Russlands gegenüber seinem »nahen Ausland« und fanden ihren Niederschlag in einer *Community of Democratic Choice*, die im Dezember 2005 vom ukrainischen Präsidenten Juschtschenko und seinem georgischen Amtskollegen Saakaschwili aus der Taufe gehoben wurde. Pate standen damals die Außenminister der USA und Polens. Obwohl dies ein rein virtuelles Integrationsprojekt blieb, fühlte sich Russland vor allem von Solidaritätsbeziehungen zwischen Kiew und Tiflis provoziert und bezichtigte ukrainische Verbände zusammen mit anderen »ausländischen Söldnern«, im Augustkrieg 2008 auf georgischer Seite gekämpft zu haben.

Auf regionaler Ebene vernetzten sich nord- und südkaukasische Akteure: kaukasische Volksgruppen der Russischen Föderation mit der Nationalbewegung der ihnen ethnisch verwandten Abchasen, Nordossetien mit Südossetien, Kosakenverbände mit Kräften, die sich gegen das prowestliche Georgien positionierten. Schon vor dem neuerlichen Kaukasuskrieg von 2008 wiesen russische und georgische Quellen darauf hin, dass Kämpfer und Waffen aus russischen Föderationssubjekten des Nordkaukasus in die beiden georgischen Konfliktzonen einsickerten. Dies erinnerte an ähnliche Vorgänge während der Sezessionskriege 1991–1993.<sup>39</sup>

Auf der Ebene der weiteren Schwarzmeerregion blockieren die ungelösten Regionalkonflikte internationale und intraregionale Beziehungen. Der (hier nicht behandelte) Transnistrienkonflikt belastet die Beziehungen zwischen Russland, Ukraine und Moldova, die Auseinandersetzungen um Abchasien und Südossetien erschweren diejenigen zwischen Russland und Georgien und das Karabachproblem beeinträchtigt diejenigen zwischen Armenien, Aserbaidshjan

<sup>39</sup> Damals hatte eine *Konföderation kaukasischer Bergvölker* vom Staatsgebiet Russlands aus abchasische Kampfverbände gegen georgische Truppen unterstützt und maßgeblich dazu beigetragen, dass diese sich gegenüber dem militärisch überlegenen Gegner behaupten konnten.

und der Türkei. Was den Schwarzmeerraum betrifft, setzte die EU eine aktivere Rolle in der Konfliktbearbeitung erst an die dritte Stelle der Prioritäten ihres Projekts Black Sea Synergy – nach der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit und der Sicherheit gegenüber Schmuggel und illegaler Migration, aber noch vor der energiepolitischen Zusammenarbeit.<sup>40</sup> Fortschrittsberichte zu Black Sea Synergy zeigten, dass bei der Umsetzung andere Handlungsfelder wie Umwelt, Fischerei, Energie und Transport weit vor der Konfliktbearbeitung rangierten. Im Kaukasus und im Schwarzmeerraum tätige Regionalorganisationen haben kaum wirkungsvolle Beiträge zur Konfliktlösung leisten können. Dies gilt für die 1992 gegründete Organisation für Schwarzmeerkooperation (Black Sea Economic Cooperation, BSEC) ebenso wie für GUAM. Es misslang, die Differenzen durch Integration der Streitparteien in regionale Kooperationsformate beizulegen.<sup>41</sup>

Die Entwicklung hin zum Augustkrieg 2008 zeigte, wie eng Regionalkonflikte mit geopolitischen Zusammenhängen verbunden sind. So muss die Eskalation seit Frühjahr 2008 im Lichte der Nato-Beitrittsperspektive Georgiens und der Auseinandersetzung um einen *Membership Action Plan* für Georgien (und die Ukraine) gesehen werden. Hier verschränkten sich regionale Streitigkeiten mit dem russischen Bestreben, eine weitere Runde der Nato-Osterweiterung abzuwehren, die diesmal in den GUS-Raum hineingereicht hätte. Eine wichtige Rolle spielte zudem ein anderes Ereignis, das eine Kontroverse zwischen Russland und westlichen Akteuren hervorrief: die Unabhängigkeitserklärung Kosovos und ihre Anerkennung durch eine Reihe westlicher Staaten.

<sup>40</sup> Michael Emerson, *The EU's New Black Sea Policy*, Brüssel: Center for European Policy Studies, Juli 2008 (CEPS Working Document Nr. 297), S. 4, 7.

<sup>41</sup> Siehe dazu Mykola Kapitonenko, »Resolving Post-Soviet »Frozen Conflicts«. Is Regional Integration Helpful?«, in: *Caucasian Review of International Affairs*, 3 (Winter 2009) 1, S. 37–44.

## Militarisierung

Im Südkaukasus war seit 2004 anschwellende Kriegsrhetorik zu vernehmen. So häuften sich in Aserbaidschan Aussagen von Politikern über die Bereitschaft und Fähigkeit, Berg-Karabach und die umliegenden von armenischen Truppen besetzten Provinzen zurückzuerobern. Daniel Fried, unter der Bush-Administration im State Department für Europa und Eurasien zuständig, hielt diese Rhetorik für innenpolitisch motiviert, wies aber auf ihre Eigendynamik hin: »Wir erklären der aserbaidischen Regierung, dass dieses Kriegsgerede einen riskanten Zyklus von Rhetorik, Gegenrhetorik und Ereignissen auslösen kann.«<sup>42</sup> Diese Besorgnis wiegt umso schwerer, als die militärische Option offenbar auch in breiteren Teilen der aserbaidischen Bevölkerung vertreten wird. Bei einer Umfrage votierten 2006 knapp 60% von 971 Befragten für die militärische Lösung des Karabachproblems, das ein ähnlich hoher Prozentsatz für das dringlichste Problem des Landes hielt.<sup>43</sup> Aserbaidschans Klage über die fortdauernde Besetzung seiner Westprovinzen durch armenische Truppen ist zweifellos berechtigt. Dass die aserbaidische Seite aber eine militärische »Konfliktlösung« in Betracht zog, erwies ihrem Anliegen keinen guten Dienst, denn damit stützte sie das Argument der Gegenseite, die Sicherheit Berg-Karabachs militärisch gewährleisten zu müssen. Dabei wäre die Räumung der Umgebung Berg-Karabachs durch armenische Truppen die entscheidende Station auf einem Weg zum Frieden. Auch in Georgien spielte man auf unverantwortliche Weise mit der militärischen Option von »Konfliktlösung« in Hinblick auf abtrünnige Landesteile.

Gleichzeitig schraubte sich eine Rüstungsspirale in die Höhe. Aserbaidschan und Georgien verzeichneten 2006–2008 weltweit die höchsten Steigerungsraten für Militärausgaben. Georgien trieb zwischen 2003 und 2008 seine Militärausgaben von 0,5 auf mehr als 8% seines BIP hoch. Aserbaidschan blähte seinen Militärhaushalt 2008 auf 2 Milliarden US-Dollar auf, was den Gesamthaushalt Armeniens erheblich übersteigt, und investierte einen Teil seiner durch Ölexporte erhöhten Staatseinnahmen in diesen Sektor. Schon 2006 hatte EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner die Militärausgaben im Südkaukasus beklagt, wo wichtige

sozialökonomische Aufgaben wesentlich dringlicher zu erledigen seien.<sup>44</sup> Hätte danach die EU-Nachbarschaftspolitik Obergrenzen für militärische Haushaltsausgaben in den Aktionsplänen mit den drei südkaukasischen Staaten vereinbaren sollen? Das wäre gegenüber einem Partner wie Aserbaidschan, der kaum noch auf Finanzhilfen angewiesen ist, schwer durchzusetzen gewesen. Die Steigerung der Ausgaben wurde mit Modernisierung und Anpassung an westliche Militärstandards begründet, diente aber unübersehbar auch dem Aufbau einer Drohkulisse gegenüber dem jeweiligen Kontrahenten. Sicherheitspolitischen Aussagen und Dokumenten in Georgien war zu entnehmen, dass diese Aufrüstung nicht zuletzt dem Ziel der Wiederherstellung territorialer Integrität galt.<sup>45</sup> Westliche Partner des Landes hätten früher Aufmerksamkeit für solche Tendenzen zu militärischer »Konfliktlösung« entwickeln müssen.

In Georgien stand dies in einem riskanten Kontext mit gegenseitigen militärischen Provokationen. Abchasien und Südossetien beklagten gemeinsam mit Russland die Aufrüstung Georgiens durch Israel, Tschechien, die Ukraine, Bulgarien und andere Staaten und die Unterstützung seiner Streitkräftemodernisierung durch die USA. Umgekehrt beschwerte sich Georgien über wiederholte Verletzungen seines Luftraums durch russische Militärflugzeuge seit 2001<sup>46</sup> und eine von den Waffenstillstandsabkommen nicht gedeckte militärische Unterstützung seiner Gegner durch Russland. Vor allem seit Frühjahr 2008 beschuldigten sich Georgien und Russland gegenseitig, ihr Militär in und um Abchasien und Südossetien zu verstärken. So wuchs lange vor dem Krieg die Besorgnis vor einem größeren Waffengang – allerdings weniger aus der Erwartung, dass eine Streitpartei ernsthaft

<sup>44</sup> *Caucasus Europe News*, 1.9.2006, <www.caucas.com>.

<sup>45</sup> Dazu Jacob W. Kipp, »The Russia-Georgia Conflict: Analyzed by the Center of Analysis of Strategies and Technologies in Moscow, Part One«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 7 (22.1.2010) 15.

<sup>46</sup> Im März 2001 bombardierten zwei nicht identifizierte Kampfflugzeuge das abchasische Kodori-Tal. Im August 2002 bezichtigte Georgien Russland, das Pankisi-Tal an der Grenze zu Tschetschenien mit Bomben angegriffen zu haben. Im März 2007 bombardierten Mi-24-Kampfhubschrauber Gebiete in Oberabchasien, die zu der Zeit unter georgischer Kontrolle standen. Im selben Jahr wurde das Dorf Tsitubulani nahe der administrativen Grenze Georgiens zu Südossetien aus der Luft attackiert. Erstmals gab Russland eine Verletzung des georgischen Luftraums im Juni 2008 zu, als russische Kampfflugzeuge Südossetien überflogen – angeblich um georgische Angriffsabsichten abzuschrecken.

<sup>42</sup> Joshua Kucera, »US Diplomat Grapples With Issues of Closed Borders and Frozen Conflicts in Caucasus«, *Eurasianet – Civil Society*, 19.6.2008.

<sup>43</sup> Vgl. Yunusov, *Azerbaijan in the Early of XXI Century* [wie Fn. 3], S. 221.

Krieg führen wollte, als mit der Aussicht, unbedachte Provokationen könnten eine Eskalation auslösen, die über die Absichten des Provokateurs hinausging.<sup>47</sup> Auch Zeitdruck wurde als Risikofaktor identifiziert. Die rasche Aufrüstung Aserbaidshans schien sich aus energiewirtschaftlicher Sicht anzubieten<sup>48</sup> und Georgien wollte seine Sezessionskonflikte vor einem Nato-Beitritt lösen. Die Kosovo-Frage brachte 2008 die sezessionsgeschädigten Staaten in Bedrängnis, während sie die Sezessionsgebilde in ihrer Abtrünnigkeit vom ehemaligen »Elternstaat« bestärkte. Eile hatte sich Präsident Saakaschwili schon bei seinem Amtsantritt im Januar 2004 auferlegt, als er schwor, die Einheit des Landes zügig wiederherzustellen. Dabei traten Zügigkeit und Friedlichkeit auf diesem Handlungsfeld in ein Spannungsverhältnis. Die in Georgien und außerhalb des Landes gesetzten Zeitperspektiven für Konfliktlösung klafften immer weiter auseinander.<sup>49</sup>

Der »Fünftagekrieg« bildete eine Zäsur in den beschriebenen Entwicklungen. Das nachsowjetische Russland demonstrierte erstmals Militärgewalt außerhalb seines Staatsterritoriums, allerdings nicht auf eine Weise, die seine Armee als moderne Streitkraft des 21. Jahrhunderts auswies.<sup>50</sup> In Abchasien und

Südossetien baute es nach dem Krieg seine militärische Position aus und verletzte damit die unter Leitung Präsident Sarkozys im August und September 2008 ausgehandelten Waffenstillstandsvereinbarungen. Von einem Rückzug auf die Vorkriegsstellungen konnte keine Rede sein. Russland begründete seine Bündnisverträge mit Abchasien und Südossetien mit den von ihm selbst geschaffenen »neuen Verhältnissen«, mit der »staatlichen Unabhängigkeit« der beiden Regionen und ihrer außen- und sicherheitspolitischen Souveränität.

In Georgien machte man sich derweil an den Wiederaufbau der im Augustkrieg zerstörten Streitkräfte. Washington unterstützte dies mit einem Trainingsprogramm.<sup>51</sup> Gegenüber einer Wiederbewaffnung Georgiens üben die USA unter der Obama-Administration indes deutliche Zurückhaltung.<sup>52</sup> Die mit der Überwachung der Waffenstillstandsabkommen in Georgien beauftragte EUMM schloss mit der georgischen Regierung zwei *Memoranda of Mutual Understanding*, die Tiflis Meldepflicht über Truppenbewegungen von Militär und Polizei in den Grenzgebieten zu Abchasien und Südossetien auferlegen. Gleichwohl behauptet Russland, seine beiden Protektorate auch künftig gegen »georgische Aggression« schützen zu müssen, und erweitert seine Militärpräsenz vor allem in Abchasien. 2010 will es dafür 465 Millionen US-Dollar investieren, was den gesamten georgischen Militärhaushalt (435 Millionen US-Dollar) und die US-Militärhilfe für Georgien seit 2002 übertrifft.<sup>53</sup>

Knapp ein Jahr nach dem Augustkrieg wurde im Sommer 2009 wieder von der Gefahr militärischer Auseinandersetzungen gesprochen.<sup>54</sup> Das Gipfeltreffen zwischen den Präsidenten Obama und Medwedew in Moskau vom 6. Juli 2009 dämpfte zwar das erneute Kriegsgerede und auch die EUMM berichtete, die Situation entlang der administrativen Grenzen Georgiens zu Abchasien und Südossetien sei wesentlich ruhiger als in der Presse dargestellt. Doch im August 2009 verlagerten sich die militärischen Drohungen

47 »... a localised provocation or an accident could cut across the calculations of all sides.« International Crisis Group (ICG), *Georgia and Russia: Clashing over Abkhazia*, Tiflis/Moskau/Brüssel, 5.6.2008 (ICG Europe Report Nr. 193), S. 8.

48 Danach geht die Aufrüstung in Aserbaidshans mit einem »energy honeymoon« einher, der seinen Höhepunkt in naher Zukunft erreicht haben wird. Eine Kriegsoption könnte sich dadurch aufdrängen, dass nach dem bevorstehenden »peak« die finanzielle Aufrüstungskapazität wieder absinkt. Dies wird allerdings von Experten kaspischer Energiewirtschaft als unzutreffend kritisiert, da der »peak« sich nur für die aserbaidshansische Erdölförderung abzeichnet, nicht jedoch für die noch ausbaufähige Gasförderung.

49 Bruno Coppieters, *The EU and Georgia: Time Perspectives in Conflict Resolution*, Paris: European Union Institute for Security Studies, Dezember 2007 (Occasional Papers Nr. 70); International Crisis Group (ICG), *Georgia's South Ossetia Conflict. Make Haste Slowly*, Tiflis/Brüssel, 7.6.2007 (ICG Europe Report Nr. 183).

50 Anfangs feierte es sein militärisches Vorgehen gegen Georgien noch als seinen »ersten erfolgreichen Blitzkrieg« und legte Wert darauf, dass es hier eine mit US-Hilfe modernisierte Armee innerhalb weniger Tage ausschalten konnte. Bald jedoch wurden Mängel in der militärischen Durchführung der Operation »Erzwingung des Friedens« analysiert und ein erheblicher Reformbedarf der russischen Streitkräfte festgestellt. Vgl. Margarete Klein, *Militärische Implikationen des Georgienkrieges. Zustand und Reformbedarf der russischen Streitkräfte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2008 (SWP-Aktuell 74/2008).

51 Giorgi Lomsadze, »Georgia: Pentagon to Start Military Training Program«, *Eurasianet – Eurasia Insight*, 30.3.2009.

52 US-Waffenverkäufe an Georgien, die 2008 mit 72,3 Millionen US-Dollar ihren Höhepunkt erreichten, fielen 2009 auf null. Vgl. Ellen Barry, »South Ossetians Warn Against Rearming Georgia«, in: *New York Times*, 4.2.2010, <<http://www.nytimes.com/2010/02/05/world/europe/05russia.html?ref=europe>>.

53 ICG, *Abkhazia: Deepening Dependence* [wie Fn. 32], S. 3.

54 Michael Schwirtz, »Russia Begins War Games in Georgia«, in: *New York Times*, 29.6.2009; International Crisis Group (ICG), *Georgia and Russia: Still Insecure and Dangerous*, Tiflis/Brüssel, 22.6.2009 (Europe Briefing Nr. 53).



vom Land zur See. 2009 brachte die georgische Küstenwache 20 Schiffe auf, die Güter nach Abchasien transportierten. Als sie im August einen türkischen Frachter mit Brennstoff für Abchasien stoppte, drohte die abchasische Seite, georgische Schiffe zu beschießen, um »Piraterie« in »abchasischen Küstengewässern« zu unterbinden. Russland gab daraufhin seinem Inlandsgeheimdienst FSB Anweisung, mit seinen Küstenbooten Abchasien beizustehen. Solche Zwischenfälle wiesen auf Sicherheitsdefizite im Schwarzen Meer hin und erinnerten daran, dass die russische Schwarzmeerflotte im »Fünftagekrieg« georgische Küstenboote im Hafen Poti versenkt hatte. Damit hatte ein Anrainerstaat des Schwarzen Meeres, Russland, das Territorium eines anderen Anrainers, der Ukraine, als Ausgangspunkt für Angriffe auf einen dritten Anrainer, Georgien, benutzt. Bereitet sich die russische Schwarzmeerflotte also wirklich darauf vor, im Jahr 2017 vertragsgemäß Sewastopol zu räumen, ihren Hafen auf der Halbinsel Krim? Russische Militärführer haben wiederholt durchblicken lassen, sie dächten nicht daran, sich an diese Vereinbarung zu halten. Im Februar 2010 kündigte Russland an, die Flotte mit neuen Kriegsschiffen und U-Booten zu verstärken.<sup>55</sup> Angesichts massiver Präsenz der russischen Schwarzmeerflotte an der georgischen Küste im August 2008 rief Anfang 2010 der geplante Verkauf französischer Mistral-Schiffe an Russland tiefe Irritation in Georgien, den baltischen Republiken und Washington hervor. In Russland wurde der Erwerb dieses modernen Hubschrauberträgers mit den Worten kommentiert, dass mit dieser Waffe der kurze Georgienkrieg noch viel schneller hätte entschieden werden können.<sup>56</sup> Im russisch-georgischen Verhältnis halten gegenseitige Vorwürfe an, weiterhin Kriegsabsichten zu hegen. In Georgien zeigte sich dies, als am 13. März 2010 ein fiktiver Fernsehbericht über eine erneute russische Invasion in der Bevölkerung der Hauptstadt Tiflis panische Reaktionen auslöste und Telefonverbindungen lahmlegte. Präsident Saakaschwili distanzierte sich zwar von dem unverantwortlichen Beitrag des privaten, aber regierungsnahen Senders, fügte aber hinzu, die Fiktion sei doch sehr nahe an der Realität.<sup>57</sup> Der russische Nato-Botschafter Rogosin interpretierte

diesen Vorfall als Hinweis darauf, dass Georgien erneut Krieg vorbereite.<sup>58</sup>

Im Karabachkonflikt trat die militärische Rhetorik unter dem Eindruck des Georgienkrieges zunächst zurück. Im aserbaidischen Präsidentschaftswahlkampf im Oktober 2008 spielte sie kaum eine Rolle.<sup>59</sup> Die Präsidenten Aserbaidischans und Armeniens unterzeichneten im November 2008 in Moskau eine gemeinsame Erklärung, in der es hieß, man wolle den Konflikt friedlich regeln. Aserbaidischan kündigte für 2009 zunächst an, den Militärhaushalt zu senken, entschied sich aber später für das Gegenteil. Baku reagierte gereizt auf die Aussicht, dass die 1993 wegen des Karabachproblems von der Türkei geschlossene Grenze zu Armenien wieder geöffnet werden könnte, noch bevor das armenische Militär aus der Umgebung Bergkarabachs abzuziehen begonnen hat. Im November 2009 drohte Präsident Alijew kurz vor einem Treffen mit seinem armenischen Amtskollegen in München erneut mit militärischer »Konfliktlösung«, wenn nicht bald ein Durchbruch in der Karabachfrage und beim Abzug armenischer Truppen erzielt würde.<sup>60</sup>

## Die Rolle Russlands

Russische Politiker kritisierten vor dem Augustkrieg 2008 die westliche, vor allem amerikanische Unterstützung Georgiens und drohten dem Land ernsthafte Konsequenzen und den endgültigen Verlust seiner abtrünnigen Landesteile an, sollte es der Nato beitreten. Dabei unterstellten russische Kommentatoren eine Komplizenschaft zwischen Washington und Tiflis hinsichtlich einer georgischen Reconquista-Politik gegenüber den Sezessionsgebilden. Dagegen wurde in der diplomatischen Gemeinde der georgischen Hauptstadt darauf hingewiesen, Washington habe einige Male, so in der Südossetienkrise von 2004, die georgische Seite eher zur Zurückhaltung ermahnt. Auf georgische Forderungen nach einer Internationalisierung der Peacekeeping-Formate für Abchasien und Südossetien reagierte die russische Regierung erbost. Internationale Aktivitäten in den Regionalkonflikten des

55 »New Warships, Subs to Join Russia's Black Sea Fleet«, *BBC Monitoring Worldwide – Former Soviet Union Political File*, 5.2.2010.

56 Gerhard Gnauck, »Damit hätten wir Georgien in 40 Minuten besiegt«, in: *Die Welt*, 26.2.2010.

57 Molly Corso, »Fake TV Report about Russian Invasion Makes Truth Stranger than Fiction«, *Eurasianet – Eurasia Insight*, 15.3.2010.

58 »Russian NATO Envoy Accuses Georgian President of Planning New War«, *BBC Monitoring Global Newslines – Former Soviet Union Political File*, 14.3.2010.

59 Aser Babajew, »Weiterungen des Georgienkriegs. Bewegung im Konflikt um Bergkarabach«, in: *Osteuropa*, 58 (2008) 11, S. 55–63.

60 »Alijew droht Armenien«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.11.2009, S. 6.

GUS-Raums wurden in Teilen der politischen Öffentlichkeit Russlands als Angriff auf die russische Stellung in diesem Raum gewertet.

Militärmanöver im Juli 2008 vermittelten den Eindruck eines »Stellvertreterkrieges« zwischen Russland und den USA im Kaukasus. In der Südhälfte der Region beteiligten sich 1000 US-Soldaten an der Übung »Immediate Response 2008« der georgischen Streitkräfte, in der georgische Soldaten für den Einsatz in Afghanistan trainiert wurden. Gleichzeitig übten im Nordkaukasus 8000 russische Soldaten in einem Manöver Terrorismusbekämpfung und die Unterstützung russischer Friedenstruppen in Abchasien. Nach Abschluss des Manövers wurde ein Teil der Soldaten nicht in ihre Kasernen zurückbeordert, sondern in Kampfbereitschaft an der Grenze zu Georgien gehalten.

Die Auseinandersetzung mit Russland bildet ein Hauptproblem für jeden externen Akteur in den ungelösten Regionalkonflikten. Dies galt besonders für die Sezessionskonflikte Georgiens, in die Russland weit über die Rolle eines neutralen, Äquidistanz gegenüber den Streitparteien währenden Schlichters hinaus involviert war. Seine »Friedenspolitik« wurde in Georgien als »not peacekeeping, but keeping in pieces« kommentiert. Diese Formel fand ihren Ausdruck in der diplomatischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch den Kreml am 26. August 2008.

Externe Konfliktbearbeitung im postsowjetischen Raum steht vor dem Dilemma, dass dort nichts ohne Russland geht, schon gar nichts in Konfrontation mit Russland, aber bislang auch kaum etwas in Kooperation mit Russland. Besonders gegenüber Georgien spielte Russland eine hybride Rolle zwischen Mediator und Streitpartei. Die von Georgien gewünschte Funktion der EU als Peacekeeper an Russlands Statt war für die Russen eine Provokation. Aus russischer Sicht ist es zwar nicht ausgeschlossen, mit anderen Akteuren zu kooperieren, wenn es um die Regelung von Sezessionskonflikten im Raum der ehemaligen Sowjetunion geht. Die Modalitäten einer solchen Zusammenarbeit dürfen die Schlüsselrolle Russlands auf diesem Handlungsfeld allerdings nicht in Frage stellen.

Fordert Russland damit Europa auf, eine Art Monroe-Doktrin für seine Nachbarschaft zu akzeptieren? Geht es um geopolitische Einflusszonen im Sinne des 19. Jahrhunderts oder um Bereiche legitimer außenpolitischer Interessen Russlands?<sup>61</sup> Ein unüberseh-

<sup>61</sup> Vgl. Dmitri Trenin, »Russia's Spheres of Interest, not Influence«, in: *The Washington Quarterly*, 32 (Oktober 2009) 4,

bares Motiv für die russische Politik gegenüber den Sezessionskonflikten Georgiens bestand darin, Einfluss auf die Außen- und Sicherheitspolitik dieses »nahen Auslands« zu nehmen und dessen Souveränität in diesem Handlungsbereich einzuschränken. Die Nato-Beitrittsperspektive des Landes und die Auseinandersetzung um einen Membership Action Plan an Georgien (und die Ukraine) trugen wesentlich dazu bei, dass sich die Entwicklung im Frühjahr 2008 zuspitzte. Regionale Konfliktentwicklungen, Geopolitik und die russische Abwehr einer weiteren Nato-Osterweiterung bildeten hier ein dichtes Geflecht.

Seit 2004 war eine Entkrampfung der russisch-georgischen Beziehungen praktisch nur noch auf Feldern möglich, die nichts mit den Sezessionskonflikten zu tun hatten. Doch solch neutraler Raum im bilateralen Verhältnis schrumpfte, erklärte Präsident Saakaschwili doch die Reintegration abtrünniger Landesteile noch innerhalb seiner Amtszeit zu seinem politischen Hauptanliegen, während Russland seine Unterstützung für die herausgeforderten separatistischen Regierungen verstärkte.

Russland stellte seine Georgienpolitik in engen Zusammenhang mit der Unabhängigkeitserklärung Kosovos vom Februar 2008 und dessen diplomatischer Anerkennung durch westliche Staaten. Als Reaktion darauf forderte der russische Präsident mit seinem Erlass vom 16. April 2008 den offiziellen Schulterchluss russischer Regierungsstellen mit den zuvor bereits unterstützten Sezessionsregierungen in Abchasien und Südossetien. Schon bevor es die beiden Entitäten diplomatisch anerkannte, rückte Russland also von seinem formalen Bekenntnis zur Souveränität und territorialen Integrität Georgiens ab. Im Januar 2006 hatte Präsident Putin Kosovo zum Präzedenzfall erklärt. Er forderte allgemeingültige Prinzipien für die Regelung von Sezessionskonflikten und warnte: »Wenn Leute glauben, man könne Kosovo volle Unabhängigkeit gewähren, warum wird diese dann Abchasien und Südossetien verwehrt?«<sup>62</sup> Allerdings wandte der Kreml die »Kosovo-Präzedenzformel« selektiv an, nämlich hauptsächlich gegenüber Georgien und weniger gegenüber Aserbaidshan und dessen Karabachproblem. Die russische Führung war nun bemüht, die für die Unabhängigkeit Kosovos vorgebrachten Beweggründe auf Abchasien und Südossetien zu übertragen.

S. 3–22; European Stability Initiative (ESI), *Privileged Interest? The Russian Debate on the South Caucasus*, Berlin/Brüssel/Istanbul, Dezember 2009.

<sup>62</sup> Zitiert bei Akçakoca u.a., *After Georgia* [wie Fn. 7], S. 26.

Das betraf erstens das Mehrheitsvotum in der jeweiligen lokalen Bevölkerung für die Trennung vom »Elternstaat« und zweitens das »Genozid«-Argument. Russische, nordkaukasische und südossetische Abgeordnete machten Georgien nun für einen »Völkermord« an Osseten im Jahre 1920 und in den kriegerischen Auseinandersetzungen 1991/92 verantwortlich. In diese Argumentations- und Propagandalinie fügte sich die russische Darstellung im Augustkrieg 2008 ein, die den georgischen Artillerieangriff auf Zchinwali als erneuten georgischen »Genozid« am ossetischen Volk präsentierte und die Zahl der zivilen Todesopfer mit 2000 anfangs maßlos übertrieb.<sup>63</sup>

Allerdings hatten vor dem Krieg die meisten Experten fälschlich prognostiziert, der Kreml werde sich damit begnügen, die Integration Kosovos in internationale Strukturen zu behindern. Die russische Führung werde zwar auf die Risiken des Präzedenzfalls hinweisen und die Unterstützung der Sezessionsregierungen gegen Georgien deutlich verstärken, aber nicht die beiden De-facto-Staaten unter Berufung auf Kosovo diplomatisch anerkennen. Schließlich hatte Putin noch in seiner Amtszeit als Präsident gesagt, man werde den Fehler westlicher Staaten hinsichtlich der Legalisierung von Sezession nicht wiederholen. Nach dem Krieg wich Moskau von dieser Linie ab. Am 26. August 2008 erkannte es die beiden Territorien als unabhängige Staaten an. Dies wie auch den Krieg begründete Präsident Medwedew mit dem Satz: »Wir haben getan, was andere im Kosovo getan haben.«<sup>64</sup> Nur eine traditionelle russische Institution weigerte sich vorläufig noch, diese Teilung Georgiens mitzutragen. Die Leitung der Russisch-Orthodoxen Kirche beschied die Bitte der orthodoxen Kirchen in Abchasien und Südossetien, ihre Trennung von Georgien anzuerkennen, mit den Worten: »Wir bestätigen die Integrität des kanonischen Territoriums der Georgischen Orthodoxen Kirche und meinen, dass die politischen Spaltungen und die Veränderung von Staatsgrenzen nicht zur Veränderung der kirchlichen Grenzen führen sollten.«<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Zu dieser »Genozid«-Anschuldigung siehe International Independent Fact-Finding Mission, *Report* [wie Fn. 12], Bd. 1, S. 18, 22; Bd. 2, S. 421–428.

<sup>64</sup> Interview mit Präsident Medwedew in der BBC, Präsident Russlands – Offizielles Webportal (russisch), 26.8.2008, <<http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/08/205775.shtml>>.

<sup>65</sup> Zitiert bei Pavel Korobov, »Sergej Bagapš prišel za blagosloveniem« [Sergej Bagapsch kam, um sich segnen zu lassen], in: *Kommersant*, 19.2.2010.

Die russische Politik gegenüber den hier behandelten Sezessionskonflikten hatte sich allerdings schon lange vor der Kosovofrage herausgebildet. Als diese virulent wurde, stand Russland in seiner »Friedenspolitik« längst an der Seite der Sezessionsparteien von Transnistrien bis Südossetien. Nach dem Krieg gegen Georgien betonte Russland nun gegenüber den beiden anderen sezessionsgeschädigten Staaten Aserbaidshan und Moldova, seine diplomatische Anerkennung Abchasiens und Südossetiens sei keineswegs als Modellfall für andere schwelende Sezessionskonflikte im GUS-Raum zu verstehen. So verstrickte sich der Kreml mit seiner Politik gegenüber dem Separatismus in krasse Widersprüche, warf aber seinerseits dem Westen vor, auf diesem Feld mit zweierlei Maß zu messen. Russland muss außerdem sein eigenes Separatismusproblem im Auge behalten, das zwar in Tschechien mit äußerstem Gewalteininsatz niedergeschlagen, aber im Nordkaukasus noch nicht restlos bewältigt wurde.

Im Karabachkonflikt nimmt Russland trotz enger sicherheitspolitischer Beziehungen zu Armenien eine weniger parteiische Haltung ein und kooperiert mit den beiden anderen Ko-Vorsitzenden in der Minsker Gruppe, den USA und Frankreich. Nach seinem militärischen Vorgehen gegen Georgien war Russland sichtlich bemüht, eine aktive Friedensdiplomatie zu demonstrieren. Doch auch auf diesem Handlungsfeld beansprucht Moskau Vorrang vor anderen Akteuren.

## Die Türkei als regional- und friedenspolitischer Akteur

Die Regionalmacht Türkei bringt sich verstärkt mit friedenspolitischen Initiativen im kaukasischen Konfliktraum ins Spiel. Eine im August 2008 von Ankara vorgeschlagene *Plattform für Stabilität und Zusammenarbeit im Kaukasus* ist bislang zwar kaum konkretisiert worden und erinnert an kaukasische Stabilitätspakte, die von Politikern und Think Tanks in der Türkei und der EU bereits 1999 und 2000 konzipiert wurden und dann in der Schublade verschwanden. Die Aufmerksamkeit für Regionalkonflikte im Kaukasus und im Schwarzmeerraum ist seit 2008 jedoch deutlich gestiegen. Die Türkei ist prädestiniert dafür, in diesem Kontext eine bedeutende Rolle zu spielen. Wie kein anderer Staat außerhalb des GUS-Raums ist sie von regionalen Auseinandersetzungen aus sowjetischer Erbschaft betroffen: sei es weil turksprachige Völker wie Aserbaidshaner zu den Streitparteien gehören,

sei es weil große und politisch organisierte Diasporagemeinden konfliktbeteiligter Volksgruppen in der Türkei existieren. Die Türkei ist zum Beispiel ein Hauptansprechpartner für Abchasien, leben auf ihrem Territorium doch mehr als doppelt so viele Abchasen wie in ihrem ethnischen Mutterland. Bevor die GUS 1996 eine Blockade gegen Abchasien verhängte, hatte es vielfältige Handelsbeziehungen zwischen der türkischen und der abchasischen Schwarzmeerküste gegeben.<sup>66</sup>

Mit einem Konzept, das die regionale Dimension türkischer Außenpolitik betont und die Handschrift von Außenminister Davutoğlu trägt, bemühte sich die Türkei in den letzten Jahren um gute Nachbarschaft und Konfliktlösung in ihrer Umgebung. Ihre Regierung unternahm einige mutige Schritte innen- und außenpolitischer Öffnung,<sup>67</sup> die allerdings auch Rückschläge wie das Verbot der Kurdischen Demokratischen Partei erlitt. Das Land wird nicht nur zur Energiehandelsdrehscheibe zwischen Europa und dem kaukasisch-kaspischen Raum, sondern auch zu einem Kooperationspartner für Konfliktbearbeitung in der Region. In ihrem Fortschrittsbericht zur Türkei 2009 lobt die Europäische Kommission Ankaras Engagement im Rahmen von Black Sea Synergy und im Südkaukasus sowie die »bedeutsamen diplomatischen Bemühungen um eine Normalisierung der Beziehungen zu Armenien«. <sup>68</sup> Einerseits werden die regionalpolitischen Initiativen Ankaras als Gegengewicht zur türkischen EU-Perspektive gesehen, andererseits als wichtiger Teil dieser Perspektive, empfiehlt sich die

**66** Igor Torbakov, »Turkey: Ankara Probing for Stronger Ties to Renegade Georgian Region of Abkhazia«, *Eurasianet – Eurasia Insight*, 8.10.2009. Zur Rolle der abchasischen Diaspora in der türkischen Politik siehe besonders Gareth Winrow, *Turkey, Russia and the Caucasus: Common and Diverging Interests*, London: Chatham House, November 2009 (Chatham House Briefing Paper), S. 7; zur türkischen Sicht auf Abchasien und seine Stellung im Schwarzmeerraum siehe vor allem Burcu Gültekin Punsman/Argun Başkan/Kemal Tarba, *Abkhazia for the Integration of the Black Sea*, Ankara: The Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV)/Center for Middle Eastern Strategic Studies (ORSAM), Dezember 2009, <[www.orsam.org.tr/en/enUploads/Article/Files/20091216\\_sayi9\\_eng\\_ic\\_webs.pdf](http://www.orsam.org.tr/en/enUploads/Article/Files/20091216_sayi9_eng_ic_webs.pdf)>.

**67** Heinz Kramer, *Mutige Öffnung in der türkischen Innen- und Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2009 (SWP-Aktuell 54/2009).

**68** Zitiert bei Emrullah Uslu, »E.U. Comments on Ankara's Policy in the South Caucasus«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 6 (22.10.2009) 194.

Türkei hier doch als Mittler zwischen dem EU-Raum und benachbarten Regionen.<sup>69</sup>

Besonders dem diplomatischen Dialog mit Armenien gebührt Aufmerksamkeit, weil er in dem – freilich noch längst nicht gesicherten – Erfolgsfall einen der tiefsten und ältesten, noch aus der Zeit des Ersten Weltkrieges stammenden Gräben zwischen zwei Staaten und Gesellschaften im Umfeld Europas überbrücken könnte. Gegenüber kaukasischen Streitparteien könnte dies den Nachweis erbringen, dass selbst zementiert scheinende Feindbilder nicht ewig Bestand haben müssen. Im Dezember 2009 unterzeichneten zwei bisher verfeindete Teilrepubliken im Nordkaukasus, Inguschien und Nordossetien, ein Dokument über die Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen und markierten damit eines der wenigen hoffnungsvollen Ereignisse in der problembeladenen kaukasischen Peripherie Russlands im ausklingenden Jahr. Ein russischer Kaukasusexperte verglich dies mit dem türkisch-armenischen Annäherungsprozess.<sup>70</sup>

Am 10. Oktober 2009 paraphierten die Außenminister Armeniens und der Türkei in Zürich zwei Protokolle über Grenzöffnung und Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Damit sollten erste Schritte zur Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen eingeleitet werden. Den Dialog hatte die Schweizer Diplomatie 2007 mit Unterstützung aus den USA in Gang gesetzt. Die Georgienkrise brachte 2008 neue Impulse in diesen Prozess. Vor der Unterzeichnung der Protokolle war es noch zu Streitigkeiten über heikle Themen gekommen, was diese Zeremonie in Anwesenheit internationaler Politikprominenz fast verhindert hätte. Vor allem US-Außenministerin Hillary Clinton und ihr russischer Amtskollege Sergej Iwanow setzten sich dafür ein, dass die Unterzeichnung trotz der Differenzen zustande kam. Im Vorfeld hatten türkische und armenische Regierungsvertreter PR-Touren durch Gesellschaft und Parteienlandschaft ihrer Länder absolviert, um Widerstandsfronten aufzuweichen. Präsident Sarkisian reiste durch die armenischen Diasporagemeinden in den USA, Frankreich und Russland, um das dort stark ausgeprägte Misstrauen gegen eine Verständigung mit der Türkei zu mindern. Gleichwohl bestanden laut Meinungsumfra-

**69** Katinka Barysch, *Can Turkey Combine EU Accession and Regional Leadership?*, London: Centre for European Reform, Januar 2010 (Policy Brief), <[www.cer.org.uk/pdf/pb\\_barysch\\_turkey\\_25jan10.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/pb_barysch_turkey_25jan10.pdf)>.

**70** Sergej Markedonov, »Točka proryva na linii primirenija« [Ein Schritt zur Aussöhnung], in: *Izvestija*, 21.12.2009.

gen in beiden Gesellschaften weiterhin spürbare Vorbehalte gegen die Annäherung.<sup>71</sup>

Vor allem zwei Probleme mobilisierten Ablehnungsfronten: erstens die Koppelung der bilateralen Beziehungen an den Karabachkonflikt durch die besondere Verbindung der Türkei zum »Bruderland« Aserbaidschan und zweitens die ins Mark türkisch-armenischer Beziehungen treffende Behandlung der Massaker an der armenischen Volksgruppe im Osmanischen Reich 1915. Des zweiten Problems soll sich nun eine Historikerkommission annehmen. Noch vor der hochemotionalen und hochpolitischen Genozidfrage entfaltete beim Jahreswechsel 2009/10 der Karabachkonflikt seine Sprengkraft, denn er macht aus der bilateralen Beziehung ein multilaterales Problem. In Aserbaidschan regte sich vehementer Widerstand dagegen, die türkisch-armenische Grenze zu öffnen, ohne dass vorher mit dem Abzug armenischer Truppen aus den besetzten Provinzen in der Umgebung Berg-Karabachs begonnen wurde. Dieser Abzug war schon 1993 Voraussetzung für die Wiederöffnung der Grenze, die die Türkei damals aus Solidarität mit Aserbaidschan geschlossen hatte. Baku drohte Ankara sogar, die energiewirtschaftliche Kooperation einzustellen. Die mit »zwei Staaten, eine Nation« (iki devlet, bir millet) umschriebene Beziehung zu Aserbaidschan rangiert auch für weite Teile der türkischen politischen Öffentlichkeit höher als die Bemühungen der türkischen Regierung um einen Ausgleich mit Armenien.<sup>72</sup> Unter dem Druck Aserbaidschans, mit dem die Türkei intensive Wirtschafts- und Energiebeziehungen unterhält, und der Öffentlichkeit im eigenen Land machte die Führung in Ankara den armenischen Truppenabzug aus Aserbaidschan nun zur Bedingung für die Fortsetzung des Aussöhnungsprozesses. Damit liegt die Ratifizierung der Zürcher Protokolle durch die Parlamente in Ankara und Jerewan vorläufig auf Eis. In der Folge wurde 2010 die Genozidfrage wieder zum Hauptproblem in den Beziehungen zwischen der Türkei und Armenien und denjenigen der Türkei zu Drittstaaten.

In den kaukasischen Konfliktlandschaften erzeugt ein Prozess wie die türkisch-armenische Annäherung Skepsis auf verschiedenen Seiten. So schaut man auch in Georgien mit einem gewissen Argwohn auf diese Entwicklung, die zur Überwindung der bisherigen Isolation Armeniens führen könnte. Die Öffnung der 360 Kilometer langen Grenze Armeniens zur Türkei würde die Transitabhängigkeit des Landes von Georgien deutlich reduzieren, über dessen Territorium bisher 70% des armenischen Außenhandels abgewickelt wurden. Dies hätte für Georgien nicht nur wirtschaftliche Folgen. Georgisch-armenische Beziehungen enthalten potentielle Streitpunkte, die sich mit dieser verminderten Abhängigkeit Armeniens entzünden könnten.<sup>73</sup> So wird in Tiflis befürchtet, dass sich die Politik Jerewans gegenüber der armenischen Siedlungsenklave Javacheti in Georgien ändern könnte. In diesem georgischen Landesteil leben überwiegend Armenier, die bisher von ihrem ethnischen Mutterland nicht zu separatistischen Bestrebungen, sondern eher zur Loyalität gegenüber ihrem Wohnland ermuntert wurden, vor allem wegen der genannten armenischen Transitabhängigkeit vom Nachbarland. Die beiden größten Minderheiten Georgiens, Aserbaidschaner und Armenier, konzentrieren sich in zwei Landesteilen, deren Integration in den georgischen Wirtschafts-, Verkehrs- und Informationsraum bislang nicht ausreichend gelungen ist. Um Separatismus in diesen Enklaven langfristig zu verhindern, muss die georgische Regierung sich um deren Integration bemühen. Hier besteht ein wichtiger Ansatzpunkt für Unterstützung von außen.

71 In einer Umfrage vom Oktober 2009 in Jerewan lehnten 52,4% der Befragten den Inhalt der zur Ratifikation anstehenden Protokolle ab. In der Türkei sprachen sich 53% gegen den Annäherungsprozess aus. Dort war allerdings die Ablehnungsfront (zuvor 70%) deutlich geschrumpft. *BBC Monitoring Global Newsline – Former Soviet Union Political File*, 20.10.2009.

72 Jaroslaw Adamowski, »Dancing with Armenia – The Turkish View«, *openDemocracy*, 25.11.2009, <<http://www.opendemocracy.net/od-russia/jaroslaw-adamowski/dancing-with-armenia-turkish-view>>.

73 Zaal Anjaparidze, »Is Georgia-Armenia Friction a Source of a New Conflict in the Caucasus?«, *Eurasian Home – Analytical Resource*, 9.9.2009, <[www.eurasianhome.org/xml/t/expert.xml?lang=en&nic=expert&pid=2152&qmonth=0&qyear=0](http://www.eurasianhome.org/xml/t/expert.xml?lang=en&nic=expert&pid=2152&qmonth=0&qyear=0)>.

## Herausforderungen für europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Der Südkaukasus als Teil einer weiteren Schwarzmeerregion liegt an einer Schnittstelle sich überlappender ostpolitischer Projekte der EU wie der Europäischen Nachbarschaftspolitik, der Black Sea Synergy und der Eastern Partnership. Keine dieser Initiativen kann die ungelösten Regionalkonflikte ignorieren, aber keine enthält eine klare Perspektive für Konfliktbearbeitung. Seit 2003 gelangten Sezessionskonflikte im GUS-Raum auf die Agenda europäischer Außen- und Sicherheitspolitik. Stationen auf diesem Weg waren die Europäische Sicherheitsstrategie, mit der Europa Interesse an »stabilen Rändern« bekundete, die Ernennung von EU-Sondergesandten für Moldova und für den Südkaukasus, die Einbeziehung des westlichen GUS-Raums in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und gesteigerte Aufmerksamkeit für die Schwarzmeerregion nach dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens. Durch die Georgienkrise von 2008 wurde eine Initiative gestärkt, die Polen und Schweden kurz zuvor unter dem Namen Östliche Partnerschaft vorgestellt hatten. Im Dezember 2008 wurde sie von der Kommission in einem Eastern Partnership Proposal mit Inhalt gefüllt<sup>74</sup> und im Juni 2009 vom Europäischen Rat beschlossen. Unter dem Eindruck der Georgienkrise mahnte Außenkommissarin Ferrero-Waldner eine verstärkte EU-Ostpolitik an: Aus der Krise resultiere ein Gefühl der Dringlichkeit, die östlichen Nachbarn an die EU heranzuführen, allerdings unterhalb der Beitrittsperspektive.<sup>75</sup> Um Moskau zu beruhigen, wies Brüssel darauf hin, dass damit keine neue Trennlinie in Osteuropa gezogen und Russland nicht isoliert, sondern in einzelne Projekte der Östlichen Partnerschaft einbezogen werden solle. Doch im Umfeld der Georgienkrise blieb es kaum aus, dass eine intensivierte EU-Politik in Regionen, die Moskau als seine »Zone privilegierten Einflusses« beansprucht, eine Integrationskonkurrenz in der gemeinsamen Nachbarschaft herausforderte. Die Reaktionen in Russland auf den Ratsentschluss zu dieser Initiative fielen ent-

sprechend aus.<sup>76</sup> Einerseits nimmt man sie in Russland als vages, unausgereiftes Projekt der EU wahr, andererseits als geopolitische Kampfansage.<sup>77</sup> Als »Versuch, die EU-Einflussphäre auszudehnen« charakterisierte der russische Außenminister Lawrow ostpolitische Initiativen der EU nach der Georgienkrise und damit als etwas, das mit Russlands Anspruch auf seine »Zone privilegierten Einflusses« kollidiert.<sup>78</sup> In der EaP geht es um neue Vertragsformen, die über die bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und die ENP-Aktionspläne hinausgehen, um vertiefte Freihandelsräume (Deep and Comprehensive Free Trade Areas, DCFTA) und andere Interaktionsfelder zwischen Brüssel und sechs Staaten in der gemeinsamen Nachbarschaft mit Russland. Die ungelösten Regionalkonflikte in diesem Kooperationsraum werden zwar thematisiert; Ansätze der EU aber, mit ihnen umzugehen, werden kaum näher ausgeführt.<sup>79</sup>

In den zurückliegenden sieben Jahren wurden die Regionalkonflikte in der gemeinsamen Nachbarschaft mit Russland zunehmend als *europäische Konfliktfälle* wahrgenommen. Das war nicht immer so. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre war Europas Blick vor

<sup>74</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Östliche Partnerschaft*, Brüssel, 3.12.2008, KOM (2008) 823.

<sup>75</sup> Martin Winter, »Geld gegen Freundschaft. Außenkommissarin will Osten stärker an die EU heranzuführen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 16.10.2008, S. 9.

<sup>76</sup> Susan Stewart, *Russland und die Östliche Partnerschaft. Harsche Kritik, punktuelleres Kooperationsinteresse*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2009 (SWP-Aktuell 21/2009). Zur Verbindung von Georgienkrise und EaP vgl. Jean-Philippe Tardieu, *Russia and the »Eastern Partnership« after the War in Georgia*, Paris: Institut français des relations internationales (IFRI), August 2009 (Russie.Nei.Visions Nr. 43).

<sup>77</sup> Zur russischen Wahrnehmung der EaP siehe Alexander Sergunin, »EU and Russia: an Eastern Partnership Muddling on?«, *OpenDemocracy*, 28.1.2010, <<http://www.opendemocracy.net/od-russia/alexander-sergunin/eu-and-russia-eastern-partnership-muddling-on>>.

<sup>78</sup> Zitiert bei Pertti Joenniemi, *The Georgian-Russian Conflict: A Turning Point?*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2010 (Working Paper 2/2010), S. 21.

<sup>79</sup> In einer umfassenden Studie zum Eastern-Partnership-Konzept werden die ungelösten Regionalkonflikte gerade einmal in einem Satz erwähnt, während Energiekooperation, vertiefte Freihandelsräume und neue Vertragsarrangements ausführlich behandelt werden. Keti Peters/Jan Rood/Grzegorz Gromadzki, *The Eastern Partnership. Towards a New Era of Cooperation between the EU and its Eastern Neighbours?* Revised Overview Paper, Den Haag: Clingendael European Studies Programme, Dezember 2009.

allein auf die Balkankriege gerichtet. Diese drängten die gerade erst aus der Kriegsphase herausgetretenen Sezessionskonflikte im Südkaukasus in den Hintergrund, obwohl die Kämpfe Zigtausende Todesopfer gefordert und mehr als ein Zehntel der Gesamtbevölkerung der Region zu Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen gemacht hatten. Nach den vor allem von Russland vermittelten Waffenstillstandsabkommen und mit der Mediationstätigkeit von OSZE und VN kam die Frage auf, inwieweit sich europäische Institutionen in die Konfliktbearbeitung einschalten sollten. »Europäisierung« auf diesem Handlungsfeld meint einen Prozess von Konfliktbearbeitung, der von europäischen Institutionen aktiviert und ermutigt wird, wobei der friedliche Ausgang des Konflikts mit einem gewissen Grad der Integration aller Konfliktparteien in europäische Strukturen verbunden wird.<sup>80</sup> Dieser Hebel kann allenfalls wirken, wenn man wie in der Balkanpolitik der EU dem Partnerland eine Beitrittsperspektive eröffnet, die von dessen Verhalten abhängig gemacht wird. Das ist in der Beziehung zum Südkaukasus aber nicht der Fall. Außerdem konnte von einer Integration *aller* Streitparteien in europäische Strukturen nicht die Rede sein. De-facto-Staaten wie Berg-Karabach lagen weitgehend außerhalb einer »Europäisierung«.

Mit der Nachbarschaftspolitik (ENP), in deren Rahmen 2006 Aktionspläne mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan vereinbart wurden, verdichtete sich der europäische Einfluss auf den Südkaukasus. Ein Umfeld von Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft und staatsbürgerlichem Bewusstsein sollte geschaffen werden, um die Lösung ethno-politischer und territorialer Konflikte zu erleichtern. Die Partner griffen dies auf. So legte die georgische Regierung Nachdruck auf einen »civic nationalism«. Georgien hat aber den Übergang zu einem Gemeinwesen noch nicht geschafft, das seine Bürger ungeachtet ethnischer Zugehörigkeit in die Nation integriert.<sup>81</sup> Präsident Saakaschwili betrieb bei seinem Machtantritt eine Symbolpolitik, die in erster Linie einen unitären *georgischen* Staat im Sinn hatte. So bemühte sich Georgien zu wenig darum, ein föderales Staatswesen zu werden, das sich für autonome Komponenten öffnet. Mit der Entwicklung

zum »Fünftagekrieg« steht es nun paradigmatisch für ein Scheitern des Plans, »europäische Konfliktkultur« auf den Kaukasus zu projizieren. Gerade dasjenige Land, das laut eigenem Bekunden den konsequenten Weg nach Europa gehen wollte, praktizierte mit einer Mischung aus Friedens- und Militärinitiativen, neuen Autonomieangeboten und Säbelrasseln gegenüber seinen abtrünnigen Landesteilen eine unausgeglichene Konfliktpolitik.

Zur Rolle internationaler Organisationen in der Region hieß es in Georgien, die OSZE (tätig vor allem im Karabachkonflikt und in Südossetien) und die VN (tätig im Abchasienkonflikt) seien durch ihre interne Struktur gehemmt, in der Russland Vetomacht besitze. Viel freier in dieser Hinsicht sei die EU, der es bislang aber an politischer Geschlossenheit und Entschlossenheit zu einer strategischen Kaukasuspolitik gefehlt habe. Europäische Politik war von der Abneigung geprägt, sich im postsowjetischen Raum in geopolitische Rivalität mit anderen Akteuren, vor allem mit Russland, zu verwickeln. Auch wenn sich einzelne europäische Staaten für verstärkte Beziehungen zum Südkaukasus einsetzten, fehlte doch innerhalb Europas ein starker Fürsprecher für die Region, wie etwa Frankreich für die Mittelmeerunion. Mit der Erweiterung um neue Mitgliedstaaten in Mitteleuropa änderte sich dies. So kooperierten Polen und die baltischen Staaten eng mit Georgien und forderten, die EU möge sich in ihrem östlichen Nachbarschaftsraum stärker in der Konfliktbearbeitung engagieren. Zusammen mit Schweden, Tschechien, Rumänien und der Ukraine bildeten sie eine Staatengruppe, die sich »New Friends of Georgia« nannte. Sie unterstützte die euro-atlantische Ausrichtung georgischer Außen- und Sicherheitspolitik und sympathisierte mit deren Hauptmotiv: der Emanzipation von russischer Machtpolitik.

Das ökonomische Gewicht des Südkaukasus und seine handelspolitische Bedeutung für Europa waren im ersten nachsowjetischen Jahrzehnt noch sehr gering, seine Funktion als potentieller Energiekorridor ausgenommen. Nach der Jahrtausendwende aber wurde die »kaukasische Landbrücke« im europäischen Diskurs über Diversifizierung beim Bezug von Erdöl und Erdgas immer wichtiger. Auch in sicherheitspolitischer Hinsicht verschob sich die Wahrnehmung. So forderte die EU in ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 Aufmerksamkeit für »Nachbarn, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen organisierte Kriminalität gedeiht, zerrüttete Gesellschaften oder explosionsartig wach-

<sup>80</sup> Vgl. Bruno Coppieters u.a., *Europeanization and Conflict Resolution. Case Studies from the European Periphery*, <[www.belspo.be/belspo/home/publ/pub\\_ostc/WM/rS10303\\_en.pdf](http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/WM/rS10303_en.pdf)>.

<sup>81</sup> So der Befund bei Johanna Popjanevski/Niklas Nilsson, *National Minorities and the State in Georgia*, Conference Report, Washington, D.C./Uppsala, August 2006 (Central Asia-Caucasus Institute: Silk Road Studies Program).

sende Bevölkerungen in Grenzregionen Europas«. <sup>82</sup> Mit Ausnahme des letzten Punktes lieferte der Südkaukasus aufgrund seiner Sezessionskonflikte Anschauungsmaterial für sämtliche genannten Probleme.

Europa sah diese Streitigkeiten als Hauptursachen für politische und sozialökonomische Missstände und Entwicklungsbarrieren in seiner Nachbarschaft an und votierte für friedliche Konfliktregelung und intraregionale Kooperation. Die EU entwickelte allerdings keine Strategie für ihre direkte Beteiligung an der Konfliktbearbeitung. Wohl unterstützte sie als Hauptgeber Rehabilitationsmaßnahmen in kriegsgeschädigten Konfliktzonen und förderte zivilgesellschaftliche Kontakte zwischen den Streitparteien. Harten sicherheitspolitischen Themen aber wie einem europäischen Peacekeeping als Alternative zur russischen Dominanz in diesem Bereich wich sie aus, wohl wissend, dass sie damit Russland provoziert hätte. »Working around conflict«, eben nicht »working on conflict« – so charakterisierte die International Crisis Group in einer Studie von 2006 die EU-Politik auf diesem Handlungsfeld. <sup>83</sup>

Im ENP-Aktionsplan mit dem besonders sezessionsgeschädigten Georgien genossen andere Themen Vorrang vor aktiver Konfliktbearbeitung. Dem Plan war zu entnehmen, dass »Restgeorgien« sich zunächst reformieren und seine Attraktivität gegenüber den eigenen Bürgern steigern müsse, bevor es in der Lage sein werde, seine abtrünnigen Landesteile auf friedliche Weise wieder an sich zu binden. Dies widersprach Hoffnungen, die in Georgien an die Integration in euro-atlantische Strukturen geknüpft worden waren. Laut georgischen Meinungsumfragen erwarteten fast die Hälfte der Befragten davon vor allem Unterstützung bei der Wiederherstellung territorialer Integrität. <sup>84</sup> Die Regierung weckte in der Bevölkerung unrealistische Vorstellungen über eine baldige Reintegration der abtrünnigen Landesteile.

<sup>82</sup> Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003, S. 7, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>>.

<sup>83</sup> International Crisis Group (ICG), *Conflict Resolution in the South Caucasus: The EU's Role*, Tiflis/Brüssel, 20.3.2006 (ICG Europe Report Nr. 173).

<sup>84</sup> In einer Meinungsumfrage vom Februar 2007 lauteten die Antworten auf die Frage »Was erwarten Sie von der Nato-Mitgliedschaft?«: Sicherheitsgarantien 57%, Wiederherstellung der territorialen Integrität 42%, Verbesserung der sozialökonomischen Situation 22%, Stärkung von Demokratie 16%. International Republican Institute (IRI) u.a., *Georgian National Voter Study*, Februar 2007, S. 81.

Insgesamt war die EU im Südkaukasus friedenspolitisch weit weniger engagiert als auf dem Balkan. <sup>85</sup> Im Augustkrieg 2008 aber entwickelte sie unter französischer Ratspräsidentschaft eine bemerkenswerte Betriebsamkeit. Erstmals war es die EU und nicht die USA, die zum Herrn des Verfahrens bei der Vermittlung eines Waffenstillstands in einem Krieg in Europas Nachbarschaft wurde. Die Präsidenten Nicolas Sarkozy und Dmitri Medwedew hatten am 12. August und 8. September 2008 Waffenstillstandsvereinbarungen ausgehandelt. Danach wurde eine internationale Mission benötigt, um ihre Umsetzung und einen Stabilisierungsprozess im Nachkriegsgeorgien zu beobachten. Die EU-Mitgliedstaaten erklärten sich bereit, zu einer solchen Mission beizutragen. Die Geschlossenheit in dieser Frage war umso erstaunlicher, als das Verhältnis gegenüber Georgien und Russland zuvor Differenzen aufgeworfen hatte – zwischen EU-Mitgliedstaaten, die sich an die Seite Georgiens und seiner euro-atlantischen Ambitionen stellten, und solchen, die eher Äquidistanz zu den beiden Kontrahenten wahrten. Innerhalb kürzester Zeit wurde im ESVP-Rahmen eine zivile unbewaffnete Beobachtermission aufgestellt, die seit Anfang Oktober 2008 mit einem Stab von 320 Mitarbeitern unter Leitung des deutschen Diplomaten Hansjörg Haber den Waffenstillstand in Georgien sichern soll. <sup>86</sup> Nach der militärischen Auseinandersetzung um Südossetien werden nun in Genf international vermittelte Gespräche zwischen allen Konfliktparteien über Georgiens ungelöste Regionalkonflikte geführt und die beiden Streitfälle, Abchasien und Südossetien, gleichzeitig und im selben Format behandelt. Die Rolle der EU beim Konfliktmanagement wurde damit erweitert, ihre Präsenz vor Ort durch die EUMM deutlich erhöht. Die Union fungiert nun nicht mehr als bloßer Beobachter und Unterstützer anderer Mediatoren, wie der OSZE im Falle Südossetiens, sondern hat als Ko-Vorsitzende der Genfer Verhandlungen und als allein verbliebener Akteur mit Beobachterauftrag mehr Verantwortung übernommen.

<sup>85</sup> Dazu Asmus, *A Little War that Shook the World* [wie Fn. 15], S. 12.

<sup>86</sup> Uwe Halbach, »Die Europäische Beobachtermission in Georgien: Friedenssicherung auf umstrittener Grundlage«, in: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/2009), S. 124–137.



Der Einsatz der OSZE in Südossetien und der von UNOMIG in Abchasien wurden im Sommer 2009 wegen des russischen Vetos gegen die Mandatsverlängerungen eingestellt. Daher lastet die Aufgabe der Friedenssicherung in Georgien nun allein auf der EUMM. Doch ihre Tätigkeit steht unter ungünstigen Vorzeichen. Es besteht ein völkerrechtlicher Gegensatz zwischen Russland, das Abchasien und Südossetien als eigenständige Staatsgebilde und damit die Teilung Georgiens anerkennt, und dem Rest der Welt (außer Nicaragua, Venezuela und dem polynesischen Inselstaat Nauru), der weiterhin davon ausgeht, dass diese Territorien zum international anerkannten Staatsgebiet Georgiens gehören. Die EU bezieht ihr Beobachtungsmandat auf das Gesamtterritorium Georgiens, doch der ungehinderte Zugang zu Abchasien und Südossetien wird ihr von Russland und seinen Protégés in Suchumi und Zchinwali nicht gewährt. Mit dieser Einschränkung trägt die Beobachtungsmission dazu bei, faktische, von Europa aber nicht anerkannte Grenzen zu sichern. Die Zugangssperre etwa zu Südossetien beschneidet ihre Fähigkeit, bewaffnete Zwischenfälle zu überprüfen und ihr Beobachtungsmandat zu erfüllen.

### Hindernisse für »harte« und »weiche« Konfliktbearbeitung

Zur »härteren« Politik gehören Fragen von Peacekeeping und Stabilitätssicherung, die in Georgien nach dem Augustkrieg 2008 vor allem die EUMM betreffen. Sie muss mit den Beschränkungen zurechtkommen, die ihr von Russland in Verletzung der Waffenstillstandsvereinbarungen auferlegt werden. Immerhin reduziert die Anwesenheit der EUMM in »Kerngeorgien« – mit Büros an vier Orten und einem Hauptquartier in Tiflis – die Gefahr erneuter militärischer Abenteuer auf georgischer Seite. Der Zugang zu den beiden umstrittenen Territorien wird zumindest sporadisch gewährt, nämlich durch einen »Incident Prevention and Response Mechanism« (IPRM): In gemeinsamen Treffen von Sicherheitsorganen der Konfliktparteien und der EUMM werden Zwischenfälle geprüft und erörtert. Aber auch dieser Mechanismus wurde bereits in Frage gestellt. Russland präsentiert sich als Garant für Sicherheit und Unabhängigkeit einer ehemaligen Kriegszone wie Südossetien, hat aber seine eigene kaukasische Peripherie mit Teilrepubliken wie Dagestan, Tschetschenien und Inguschien nicht annähernd im Griff. Im Jahr 2009 musste der Nord-

kaukasus eine derart besorgniserregende Zunahme von Terror und Gewalt verzeichnen, dass Präsident Medwedew ihn zum größten innerrussischen Problemfall erklärte. So bleibt die gesamte kaukasische Region eine sicherheitspolitische Herausforderung in neuer Nachbarschaft Europas.

Zur »weicheren« Politik auf diesem Handlungsfeld gehören Fragen der Konflikttransformation. Hier war die EU vor dem Einschnitt vom August 2008 seit längerem zumindest in der Bearbeitung der georgischen Regionalkonflikte aktiv, nicht aber in der Karabachfrage. Sie engagierte sich in der Vertrauensbildung, unterstützte Wirtschaftskontakte zwischen den Streitparteien (zum Beispiel den gemeinsamen, durch Zwischenfälle nicht unterbrochenen georgisch-abchasischen Betrieb des Kraftwerks am Inguri-Fluss) und beteiligte sich am Wiederaufbau in Südossetien. Diese Projekte kamen durch den Krieg weitgehend zum Erliegen.

### Psychologische Fallen und Barrieren für Konflikttransformation

Konflikttransformation, die geduldige und langfristige Arbeit zur Veränderung von Wahrnehmungen und Verhaltensweisen der Konfliktparteien, wird von psychologischen Mechanismen behindert, die den Raum für Kompromisse radikal einschränken. Will europäische Politik sich für die Überwindung solcher Barrieren engagieren, muss sie sich mit diesen Mechanismen näher beschäftigen: der *Opferfalle*, der *Gewöhnungsfalle*, der *Geschichtsfalle* und der *Isolationfalle*. Haben Konflikte Phasen gegenseitiger Gewalt durchlaufen, kursieren oft bei allen Streitparteien Horrorgeschichten, die Hass und Angst schüren und den jeweiligen Gegner dämonisieren. Sie führen in ein Sicherheitsdilemma, denn wenn interethnische Gewalt einmal ausgebrochen ist, rechtfertigen sich solche Reden von selbst, schnappt die *Opferfalle* zu. Wenn Menschen der eigenen Gruppe für ein bestimmtes Ziel getötet wurden und man dieses Ziel nicht aufgeben kann, ohne sich einzugestehen, dass die Opfer umsonst waren, wird man sich von diesem Konflikt kaum mehr lösen können. Annäherungen der Kontrahenten in der Karabachfrage etwa hielt Berg-Karabachs Verteidigungsminister Movses Hakobian im Mai 2009 entgegen, armenische Truppen aus den umliegenden aserbaidjanischen Provinzen dürften keinesfalls abgezogen werden, und bemühte dafür das Opferargument: »Alle diese Territorien haben wir unter großen Opfern

befreit.«<sup>87</sup> Hier wird die völkerrechtswidrige Besetzung von Territorien eines Nachbarstaats als Befreiung präsentiert.<sup>88</sup> In einem Geschichtslehrbuch für die Republik Südossetien aus dem Jahr 2000 wird die Opferdimension im kleinsten südkaukasischen Konfliktfall zur Hauptlegitimation für Eigenstaatlichkeit erhoben: »Der Krieg [d.h. die Kämpfe in Südossetien 1991/92] hat Tausende unserer Bürger getötet ... Und doch hatten diese Jahre besondere Bedeutung für uns, weil wir nicht nur den Aggressor [d.h. georgische Truppen] zurückgeschlagen, sondern unseren eigenen Staat aufgebaut haben.«<sup>89</sup> Abchasiens De-facto-Präsident Sergej Bagapsch beruft sich ebenfalls auf die erbrachten Opfer, um den Anspruch auf die internationale Anerkennung der endgültigen Trennung seines Landes von Georgien zu begründen.<sup>90</sup> In den georgischen Sezessionskonflikten gab es zu Beginn der »Rosenrevolution« noch gewisse Ansätze zur gegenseitigen Aufarbeitung von Gewalt, die aber in der nachfolgenden Entwicklung wieder verschüttet wurden.

Die *Gewöhnungsfalle* schnappt zu, wenn gewaltförmige Konflikte so lange dauern, dass sich Kriegsalltag, Kriegswirtschaft und Warlord-Strukturen etablieren. Die kriegerischen Phasen im Südkaukasus waren dafür zu kurz. Gewöhnung bezieht sich hier auf etwas anderes, nämlich die sich verfestigende Abtrünnigkeit der Sezessionsgebilde von ihren ehemaligen »Elternstaaten« und damit die Historisierung ihrer »Eigenstaatlichkeit«. In die *Geschichtsfalle* tappen die Kontrahenten mit der aus ihrer Sicht unantastbaren Überzeugung, historisch gesehen im Recht zu sein. Nationale Geschichte und insbesondere Siedlungsgeschichte wird dann wie ein Grundbuch vorgelegt, aus dem territoriale Besitzansprüche abgeleitet werden. Beide

**87** Zitiert bei Liz Fuller, »Is the Karabakh Peace Process in Jeopardy?«, *Eurasianet – Eurasia Insight*, 16.5.2009.

**88** In einer gemeinsamen Erklärung von Nichtregierungsorganisationen in Berg-Karabach vom Juli 2009 heißt es dazu: »Wir sind bereit, über Frieden in der Region zu verhandeln und uns für dieses Ziel einzusetzen, aber nicht für den Preis eigener Sicherheit und Freiheit, für die Tausende mit ihrem Leben bezahlt haben, und zwar nicht nur Soldaten, sondern friedliche Zivilisten ... Ihr Angedenken ist unsere Würde.« Statement of Non-governmental Organizations of NKR, Adopted at Extraordinary Forum of NKR NGOs, 16.7.2009.

**89** Kosta G. Dzugaev (Hg.), *Južnaja Osetija. 10 let Respublike* [Südossetien. Zehn Jahre Republik], Wladikawkas 2000, S. 4.

**90** »Während der letzten 20 Jahre mussten wir uns dreimal gegen Georgien verteidigen und niemand kann uns daran hindern, Freunde zu suchen, die uns helfen, unsere Nation zu erhalten«, rechtfertigt Bagapsch die Anlehnung Abchasiens an Russland. Zitiert in *Neue Zürcher Zeitung*, 9.12.2009, S. 9.

Seiten verbuchen das umstrittene Territorium zumeist als ihre jeweilige »Wiege nationaler Kultur«, so etwa im Fall Berg-Karabach. Die Fähigkeit, sich in den Gegner zu versetzen, geht im Gezerre historischer Argumente verloren. Abhanden kommt hier auch das Bewusstsein für einen Grundzug kaukasischer Geschichte: dass der größere Teil historischer Erfahrung in der Region polyethnischer Natur war. Geschichte wird zudem zum physischen Angriffsobjekt. Ein Beispiel dafür lieferten georgische Kampfverbände im Abchasienkrieg 1992/93, als sie abchasische Archive und Kulturdenkmäler zerstörten.<sup>91</sup> Wie Erinnerungskultur und Geschichtspolitik zu Kampfinstrumenten gemacht werden, ist in den hier behandelten Konfliktfällen erst ansatzweise erforscht.<sup>92</sup> Die Auseinandersetzung mit den genannten Mechanismen aber ist Voraussetzung für eine Politik, mit der auswärtige Akteure dazu beitragen könnten, die Starre in einem Fall wie Berg-Karabach zu überwinden. Dort hat bislang keine der beiden involvierten Regierungen ihre Gesellschaft auf Kompromisse vorbereitet. Das wirkt sich nun auf die türkisch-armenische Annäherung aus, in der die Karabachfrage sich als Barriere auftürmt.

Schließlich geraten die in den Konflikt verstrickten Gesellschaften in die *Isolationss Falle*. Dies zeigt sich vor allem darin, dass Informationen über Entwicklungen jenseits der Fronten blockiert oder dem jeweiligen Feindbild entsprechend verzerrt präsentiert werden. Das gilt sowohl für den Abchasien- als auch für den Karabachkonflikt. Im ersten Fall halfen zivilgesellschaftliche Kontakte vor dem Augustkrieg 2008, diese Blockade zu durchlöchern. Im zweiten Fall dient neuerdings eine Art »Twitter diplomacy« diesem Zweck. In Aserbaidschan setzt sie sich allerdings staatlicher Verfolgung aus und wird auch auf armenischer Seite nicht gerade gefördert.<sup>93</sup>

**91** Dabei wurden über 90% des Dokumentenbestands vernichtet. Vgl. Thomas de Waal, »A Remnant of History«, *Transitions Online*, 27.10.2009.

**92** Dittmar Schorkowitz, *Postkommunismus und verordneter Nationalismus. Gedächtnis, Gewalt und Geschichtspolitik im nördlichen Schwarzmeergebiet*, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang Verlag, 2008; Farid Shafiev, »Ethnic Myths and Perceptions as a Hurdle to Conflict Settlement. The Armenian-Azerbaijani Case«, in: *The Caucasus & Globalization*, 1 (2007) 2, S. 57–70; Natia Gogoladze, »Historikerstreit als ideologischer Wegbereiter des Abchasienkonflikts«, Berlin, 20.8.2006, <<http://edoc.hu-berlin.de/docviews/abstract.php?lang=ger&id=28445>>.

**93** Onnik Krikorian, »Twitter Diplomacy. Can New Media Help Break the Armenia-Azerbaijan Information Blockade?«, *Transitions Online*, 2.2.2010.

## Ausblick

Nach dem Einschnitt vom August 2008 prägt eine Mischung aus Stagnation und neuer Dynamik die kaukasische Konfliktlandschaft und ihr regionales Umfeld. Nach dem Waffengang mit Russland, der Flucht und Vertreibung des georgischen Bevölkerungsteils aus Südossetien, der diplomatischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch Moskau und der Umwandlung der beiden Territorien in Protektorate und Militärbasen Russlands hat sich für Georgien die von Präsident Saakaschwili 2004 gelobte rasche »Rückholung der abtrünnigen Landesteile« erledigt. Die Trennung dieser Gebiete von ihrem ehemaligen »Elternstaat« ist verfestigt wie nie zuvor. Georgiens westliche Partner und die internationale Gemeinschaft bekennen sich gleichwohl weiterhin zur territorialen Integrität des Landes. Für lange Zeit wird der Status der beiden Territorien zwischen zwei Formeln schweben, die gleichermaßen realitätsfern sind: der Behauptung, sie seien integrale Bestandteile Georgiens, und der Darstellung Moskaus, sie seien unabhängige Staaten und nicht etwa Objekte der Annexion durch Russland. In fiskalischer, militärischer und administrativer Hinsicht erscheinen beide Regionen als De-facto-Föderationssubjekte Russlands, aus georgischer Perspektive als von Russland »besetzte Gebiete«.

Neben dem Auftrag an die EUMM, die Nachkriegssituation durch Beobachtung, Berichterstattung und Vertrauensbildung zu stabilisieren, geht es für die EU in Georgien um die Frage, inwieweit Abchasien und Südossetien für europäische Politik noch erreichbar sind.<sup>94</sup> Zumindest in Abchasien werden Verbindungen zur Außenwelt über Russland hinaus nachgefragt, wenn auch unter dem derzeit unerfüllbaren Vorbehalt diplomatischer Anerkennung. Die EU muss Wege finden, sich dort im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik und ihrer Initiative Östliche Partnerschaft zu engagieren, ohne die Statusfrage zu berühren.<sup>95</sup> So sollten zum Beispiel in europäische akademische Austausch-

programme nicht nur georgische, sondern auch abchasische Studenten einbezogen werden. Georgien müsste die Erkenntnis nahegebracht werden, dass seine Blockadepolitik gegenüber seinen abtrünnigen Landesteilen diese in den Wirtschafts- und Sicherheitsraum Russlands gedrängt hat. Durch eine Seeblockade, die sich vor allem gegen türkisch-abchasische Verbindungen richtet, würde diese Politik mit dem Risiko militärischer Zwischenfälle im Schwarzen Meer fortgesetzt. Georgien sollte ein Interesse daran entwickeln, dass Abchasien nicht allein Russland überlassen bleibt. Und dies geschieht offenbar. Die georgische Führung legte im Januar 2010 ein Strategiepapier für den Umgang mit Abchasien und Südossetien unter dem Titel »Engagement through Cooperation« vor, in dem als Hauptanliegen die Überwindung solcher Isolation genannt wird.<sup>96</sup> Der Raum für Kooperation wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass die lokalen Machtorgane in den beiden Regionen übergangen werden, obwohl das Papier auf die Verbesserung von Infrastruktur und Wiederaufbauprojekte verweist, die ohne die lokalen Behörden kaum umzusetzen sind. Der Appell, zwischenmenschliche Kontakte zu pflegen und die Demarkationslinien zu überwinden, richtet sich nur vage an die »Staatsbürger Georgiens in den besetzten Gebieten«. Zumindest wird hier die gewaltsame Rückholung der Gebiete ausgeschlossen.

Das Verhältnis zwischen Georgien und Russland bleibt vorläufig zutiefst gestört. Beide Seiten werfen sich weiterhin Angriffsabsichten vor. Die russische Regierung bekundet zwar Bedauern über den Abbruch diplomatischer Beziehungen mit Georgien, verweigert aber den Dialog mit dessen Präsidenten Saakaschwili, der in offiziellen Aussagen und in den Medien Russlands als Krimineller behandelt wird.

Georgien macht die Wiederaufnahme der Beziehungen davon abhängig, dass Russland seine diplomatische Anerkennung Abchasiens und Südossetiens zurückzieht. Immerhin kam Ende des Jahres 2009 etwas Bewegung in dieses Verhältnis. Ein 2006 geschlossener Grenzposten wurde wieder geöffnet, der Flugverkehr

<sup>94</sup> Vgl. Walter Kaufmann, »A European Path for Abkhazia. Yesterday's Pipe Dreams?«, in: *Caucasus Analytical Digest*, 7 (25.6.2009), S. 2–6.

<sup>95</sup> Thomas de Waal, »Abkhazia and South Ossetia«, in: Adam Hug (Hg.), *Spotlight on Georgia*, London: Foreign Policy Center, 2009, S. 111–121.

<sup>96</sup> Government of Georgia, »State Strategy on Occupied Territories. Engagement Through Cooperation«, 3.2.2010, <<http://www.civil.ge/files/files/SMR-Strategy-en.pdf>>.

zwischen Tiflis und Moskau in ersten Ansätzen wieder aufgenommen. Einer Normalisierung stehen aber vorläufig noch Gesten der Feindseligkeit entgegen. Dazu gehörten in Georgien die Sprengung eines sowjetischen Kriegerdenkmals in der zweitgrößten georgischen Stadt Kutaisi oder der fiktive Fernsehbericht über eine erneute russische Militärintervention, hinter dem Kritiker Regierungspropaganda und die »Hand des Präsidenten« vermuteten. In dem Bericht werden Oppositionskräfte als Kollaborateure und Landesverräter dargestellt. Auf der Gegenseite stehen diffuse Hinweise russischer Quellen auf angebliche georgische Rachegelüste, die darauf ausgerichtet seien, den Nordkaukasus zu destabilisieren. Laut russischen Verschwörungstheorien arbeitet hierfür der georgische Geheimdienst mit al-Qaida zusammen. Wenn dieses prekäre zwischenstaatliche Verhältnis normalisiert werden soll, ist die EU stärker gefordert als andere internationale Akteure wie Nato oder USA, die dafür aus russischer Sicht nicht in Frage kommen.

Neue Dynamik war nach dem Augustkrieg von 2008 vor allem in der intensivierten Friedensdiplomatie im Karabachkonflikt und in den türkisch-armenischen Beziehungen zu verzeichnen. Europa bekundet ebenso wie die USA und auch Russland Interesse an einem Durchbruch in beiden Prozessen, muss aber zur Kenntnis nehmen, dass diese sich mittlerweile eher gegenseitig blockieren. Weder ein Erfolg in den Karabach-Verhandlungen noch eine Ratifizierung der Zürcher Protokolle vom Oktober 2009 durch die Parlamente der Türkei und Armeniens stehen beim Abschluss dieser Studie unmittelbar in Aussicht.

Der Krieg in Georgien hatte zur Folge, dass der zur GUS gehörende Teil des Schwarzmeerraums als Zone ungelöster Regionalkonflikte in die sicherheitspolitische Wahrnehmung Europas rückte. Nicht nur der Kaukasus, auch andere Gebiete gemeinsamer Nachbarschaft zwischen der EU und Russland erschienen nun im Blickfeld der Europäer. Wie würde Russland künftig mit Staaten im GUS-Raum umgehen, die in formalisierte Nachbarschaftsbeziehungen zur EU getreten sind? Ein Jahr nach dem Krieg legte Präsident Medwedew der Staatsduma eine *Ergänzung zum Föderalen Gesetz über Verteidigung* vor, die russische Streitkräfte zum militärischen Eingreifen im Ausland berechtigt, wenn dort russische Staatsbürger zu schützen und russische Sicherheitsinteressen zu verteidigen sind. Vor dem Hintergrund der Einmischung in die georgischen Sezessionskonflikte und der Politik der »passportisatsija« in Abchasien und Südossetien ließ dieser Hinweis auf schutzbefohlene russische Staatsbürger

im »nahen Ausland« aufhorchen. In der »Zone privilegierten Einflusses« gerät hier etwa die zur Ukraine gehörende, aber weitgehend russischsprachige Halbinsel Krim in den Blick. Dasselbe gilt für Moldova mit seinem ungelösten Transnistrienkonflikt. Die dort 2009 an die Macht gekommene Regierungskoalition *Allianz für europäische Integration* forderte den Abzug russischer Truppen aus Transnistrien, während die separatistische Regierung Moskau um Truppenverstärkung bat. Russland vertritt die Position, dass Transnistrien ein Sonderstatus im Bestand Moldovas eingeräumt werden kann, wenn dieses seinerseits außen- und sicherheitspolitische Neutralität wahrt und nicht den georgischen Weg der Westintegration anstrebt. Kernregion postsowjetischer Regionalkonflikte bleibt aber der Südkaukasus, der zusammen mit der Türkei immer wichtiger wird, wenn es um Projekte wie den von der EU geförderten Südlichen Transitzkorridor und um neue Pipelinerouten wie Nabucco und South Stream geht. Europäische Politik gegenüber dieser Region lässt sich kaum noch an den ehemals als »eingefroren« missverstandenen Konflikten vorbei betreiben.

## Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSEC	Black Sea Economic Cooperation
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Areas
EaP	Eastern Partnership (Östliche Partnerschaft)
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUMM Georgia	EU Monitoring Mission in Georgien
GUAM	Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldova
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IPRM	Incident Prevention and Response Mechanism
IRI	International Republican Institute
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OIC	Organization of Islamic Countries
NGO	Non-Governmental Organization
NKR	Nagorno-Karabakh (Berg-Karabach)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
VN	Vereinte Nationen