

Internationales Institut für liberale Politik Wien

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE

Egbert Jahn

Optionen für die Politik der EU gegenüber Georgien und den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien

Inhalt

1 Die „eingefrorenen Konflikte“ um die De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien	3
2 Territoriale Integrität der international anerkannten Staaten oder Selbstbestimmungsrecht der Völker?	5
3 Zarische, sowjetische und postsowjetische Südkaukasuspolitik	8
4 Aussichten auf eine Rückeroberung oder Anerkennung der De-facto-Staaten	11
5 Anreize für eine Status-Klärung der De-facto-Staaten durch die Europäische Nachbarschaftspolitik	11
6 Optionen für die Georgien-, Abchasien- und Südossetienpolitik der EU und der EU-Mitgliedsstaaten	13
Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe: Reihe Studien – bisher erschienen	17



Internationales Institut
Liberale Politik Wien

Prof. Dr. Egbert Jahn, geb. 1941 in Berlin, ist derzeit Leiter des Forschungsschwerpunkts „Neue Demokratien und Konfliktregulierungen“ am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Er war Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Professor für Politikwissenschaft und Politische Soziologie an der Universität Frankfurt am Main und Inhaber des Lehrstuhls für Politische Wissenschaft und Zeitgeschichte an der Universität Mannheim. Gastprofessuren an der Universität Kopenhagen und an der Universität von Kalifornien, Irvine.

Internationales Institut für liberale Politik Wien

Board internationaler Konsulenten

Prof. Dr. Bo Hultdt, Stockholm

Univ.-Prof. Dr. Lothar Höbelt, Universität Wien

Dr. Gottlieb F. Hoepli, Chefredaktor, St. Gallen

Dir. Andreas Kirschhofer-Bozenhardt, Linz

Prof. Stefan Pickl, Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Peter Schmidt, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, Universität Mannheim

Dr. Urs Schöttli, Korrespondent, Tokio – Hongkong

Prof. Dr. Peter W. Schulze, Universität Göttingen

Prof. Dr. Andrei V. Zagorski, MGIMO, Moskauer staatliches Institut für internationale Beziehungen

Impressum

Eigentümer und Verleger: Internationales Institut für liberale Politik Wien

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich: Sektionschef Hon.- Prof. DDr. Erich Reiter

Alle: 1010 Wien, Fleischmarkt 18/15

Wien, Dezember 2007

Gesamtherstellung: Offsetdruck Ing. H. Kurz GmbH, 8665 Langenwang, Bahnhofstraße 3

ISBN 978-3-902595-09-6

Gefördert aus Mitteln der Republik Österreich
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Die Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe wurde vom Institut für
politische Grundlagenforschung 1983 gegründet und 1988 eingestellt.
Sie wird seit 2006 vom Internationalen Institut für liberale Politik Wien weitergeführt.

1 Die „eingefrorenen Konflikte“ um die De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien

Bei der Auflösung der Sowjetunion, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei fanden nur die föderierten Gliedstaaten internationale völkerrechtliche Anerkennung als unabhängige Staaten. Diejenigen Autonomen Republiken, Gebiete und Provinzen innerhalb der föderierten Republiken, die ebenfalls die Unabhängigkeit anstrebten, fanden keine solche Anerkennung. Dennoch konnten einige der separationswilligen Regionen nach blutigen Kriegen und bewaffneten Konflikten faktisch eine eigene staatliche Hoheitsgewalt über ihr Gebiet und ihr Volk etablieren, oft mit auswärtiger Unterstützung. Dazu gehören heute außer dem Kosovo, Transnistrien und Bergkarabach noch die beiden De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien in Georgien. Schließlich ist in Europa seit 1974 auch Nordzypern zu diesem Staatentyp zu rechnen.

Die De-facto-Staaten haben alle Eigenschaften eines Staates: Eine Staatsgewalt wird seit weit über zehn Jahren effektiv über ein Staatsgebiet und ein Staatsvolk ausgeübt. Jedoch hält nicht nur Georgien an der Zugehörigkeit der beiden Regionen zu seinem Staatsgebiet fest, auch die gesamte Staatenwelt inklusive Rußland, ohne das die Abtrennung Südossetiens und Abchasiens nicht möglich gewesen und nicht aufrechtzuerhalten wäre, verweigert den De-facto-Staaten die völkerrechtliche Anerkennung. Die Europäische Union und die EU-Mitgliedsstaaten haben wie die VN, die OSZE, die NATO und der Europarat eine widersprüchliche Haltung. Einerseits betonen sie immer wieder die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens, andererseits fordern sie eine friedliche Konfliktlösung, ohne bisher genauere Vorstellungen zu entwickeln, wie sie aussehen und verwirklicht werden könnte. Das bedeutet, daß die „eingefrorenen Konflikte“ noch auf unabsehbare Zeit erhalten bleiben, wenn es nicht gelingt, ein Konzept für eine realisierbare Konfliktlösung zu entwickeln. Einige Optionen für eine denkbare Konfliktregulierung sollen im folgenden aufgrund einer Analyse der Entstehungs- und Existenzbedingungen der „eingefrorenen Konflikte“ ganz allgemein und der Konflikte um Abchasien und Südossetien im besonderen vorgestellt werden. Die allgemeine Dimension ist deshalb zu betrachten, weil jedes Lösungskonzept eines „eingefrorenen Konflikts“ nicht nur europa-, sondern weltpolitisch unter dem Verdacht steht, Präzedenzfall für grundsätzlich gleiche Fragen der Abspaltung von Gebieten von einem Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen steht, auch wenn jeder einzelne Fall recht eigentümliche historische Ursachen hat. Beim Umgang der großen Mehrzahl aller Staaten, die nicht unmittelbar an der Entstehung der De-facto-Staaten beteiligt waren, mit den Konflikten um Abchasien und Südossetien sind stets auch seine wahrscheinlichen oder möglichen Effekte auf die Konflikte um Bergkarabach, Transnistrien, das Kosovo, Nordzypern, Kaschmir, Tibet, Westsahara, ja selbst Taiwan zu sehen, darüber hinaus aber auch auf die zahlreichen anderen separatistischen Bestrebungen auf der ganzen Welt. Das sind im Falle Europas das Baskenland, Nordirland, Korsika usw. Eine isolierte Betrachtung der beiden eingefrorenen Konflikte in Georgien hat somit wenig Sinn.

Der Streit um den völker- und staatsrechtlichen Status der umstrittenen Regionen, d.h. um die Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens oder die internationale Anerkennung der Lostrennung dieser Regionen, läßt die zahlreichen Flüchtlinge und Vertriebenen aus den Regionen im Ungewissen über ihre Zukunft ebenso wie die gesamte Bevölkerung des Südkaukasus in der Gefahr erneuter gewaltsamer Zusammenstöße und Kriege. Die geschlossenen Grenzen und die Unterbrechung wichtiger Verkehrswege sowie die hohen Rüstungsausgaben behindern die wirtschaftliche Entwicklung der beteiligten

Staaten. Die „eingefrorenen Konflikte“ sind ein wesentliches Hemmnis für die Demokratisierung und die Entfaltung der Menschenrechte in der ganzen Großregion. Zudem sorgen die großen wirtschaftlichen und militärisch-strategischen Interessen Rußlands, der USA, Irans, der Türkei und zunehmend auch der EU im Südkaukasus für eine weltpolitische Brisanz der kleinregionalen Konflikte.

Während es im Kosovo immerhin um das Schicksal von fast zwei Millionen Albanern und weit über 100.000 Serben auf einer Fläche von fast 11000 qkm (- größtmäßig zwischen Kärnten und Oberösterreich oder z. B. viermal die Größe des Saarlandes) geht, sind die umstrittenen Gebiete im Südkaukasus und die Zahl ihrer Bewohner erheblich kleiner. Abchasien hat zwar fast 8700 qkm, aber nur noch rund 230.000 Einwohner (2002), also so viele wie eine nicht allzu große Stadt. Südossetien mit fast 3900 qkm (- etwa der Größe des Burgenlandes oder immerhin noch größer als z. B. das Saarland), hat nur noch rund 70.000 Einwohner. In beiden Regionen schrumpfte die Bevölkerung infolge der Separationskriege um mehr als die Hälfte. In den umstrittenen Gebieten lebt nur ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung Georgiens (4,5 Millionen). Demgegenüber machen die Kosovaren einen relativ hohen Anteil der Bevölkerung der Republik Serbien (9,5 Millionen) aus, sodaß der „eingefrorene Konflikt“ im Kosovo für die Staaten einen ganz anderen Stellenwert hat als die Konflikte im Südkaukasus. Bei aller Gemeinsamkeit des Grundkonflikts zwischen territorialer Integrität der anerkannten unabhängigen Staaten und dem Anerkennungswunsch der De-facto-Staaten sind die Konfliktursachen, die Konfliktkonstellationen und die politischen Ziele der beteiligten Akteure in allen Fällen doch recht verschieden.

Die Abchasen stellten 1989 nur 18% der Bevölkerung der Autonomen Republik Abchasien, konnten sich aber bei der Auflösung der UdSSR mit Armeniern, Russen, Griechen und anderen ethnischen Gruppen gegen die fast die Hälfte (46%) der Bevölkerung ausmachenden Georgier verbünden. Am 21. Juli 1992 erklärte die Rumpf-Volkvertretung Abchasiens die Unabhängigkeit des Landes. Mit Rußlands militärischer Unterstützung errangen die Verbündeten im Bürgerkrieg vom August 1992 bis Juli 1994, in dem rund 8.000 Menschen starben, die Vorherrschaft in ihrer Republik, rund 250.000 Georgier flohen oder wurden vertrieben. (Die hier angegebenen Opferzahlen sind im einzelnen umstritten; sie können deshalb nur ungefähre Größenverhältnisse vermitteln.) Auch nach dem Waffenstillstand kam es immer wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen, in denen Hunderte ihr Leben verloren. In Abchasien ist eine ausschließlich von Rußländern gebildete Friedenstruppe der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten stationiert, ferner befindet sich eine kleine Gruppe von gegenwärtig nur 130 Militärbeobachtern und 12 Polizisten und 277 Zivilpersonen der Vereinten Nationen (UNOMIG) im Grenzgebiet beider Länder. Abchasien ist nicht nur militärisch von Rußland abhängig, sondern auch weitgehend in seine Wirtschaftsstrukturen integriert. Über 90 % der gegenwärtigen Bevölkerung Abchasiens besitzen mittlerweile zusätzlich zur abchasischen die rußländische Staatsangehörigkeit. Politisches Ziel der Abchasen und der mit ihnen verbündeten ethnischen Gruppen ist die nationalstaatliche Unabhängigkeit Abchasiens, notfalls aber auch die Angliederung an Rußland als nationale Republik und Föderationssubjekt.

Südossetien besaß in der Sowjetära als Autonomes Gebiet einen geringeren Status als Abchasien. Ziel der christlich-orthodoxen Südosseten ist die Angliederung ihres Gebietes an die benachbarte Republik Nordossetien jenseits des Kaukasuskammes, die ein Föderationssubjekt Rußlands ist, wo die Mehrheit der Osseten lebt. Die Verwirklichung dieses Zieles würde gleichzeitig eine Ausdehnung Rußlands über den

Kaukasuskamm hinaus nach Süden bedeuten. In den Kämpfen von 1991/92 verloren rund 2000 Menschen ihr Leben. Rund 100.000 Südosseten flüchteten aus Georgien nach Rußland, rund 20.000 Georgier aus Südossetien in das übrige Georgien. Nach dem Waffenstillstand vom Juni 1992 wurde hier eine Friedenstruppe aus Rußländern, Nord- und Südosseten sowie Georgiern gebildet, die nicht das wiederholte Aufflammen von bewaffneten Auseinandersetzungen mit Dutzenden Toten verhinderte. Eine winzige OSZE-Beobachtergruppe von sechs Mann überwacht die Konfliktparteien. Die eigenartige Waffenstillstandsregelung trägt dazu bei, daß es keine völlig eindeutige Trennungslinie zwischen den von der prorußländischen Regierung kontrollierten und den von Georgien kontrollierten Teilen Südossetiens gibt. Im Unterschied hierzu sind die Grenzen Abchasiens eindeutig die alten der ehemaligen Autonomen Republik Abchasien. Georgien kontrolliert lediglich das obere Kodori-Tal dieses Landes.

Nach dem Unabhängigkeitsreferendum in Montenegro im Mai 2006 untermauerten die Südosseten im abtrünnigen Gebiet ihren Separationswunsch durch eine Volksabstimmung im November desselben Jahres, in der 99 % für die Unabhängigkeit votierten. Georgien hat dieses Votum nicht anerkannt und bildete nach einem Gegenreferendum im von Tiflis kontrollierten Teil Südossetiens eine südossetische Gegenregierung. Auch der De-facto-Staat Südossetien ist wirtschaftlich völlig von Rußland bzw. vom Drogen- und Waffenhandel sowie vom Schmuggel abhängig. Seine Bürger besitzen mittlerweile fast alle die rußländische Staatsangehörigkeit.

Bei den Konflikten in Georgien handelt es sich also lediglich um Status-Konflikte, nicht um eine angestrebte Verschiebung der bisherigen Grenzen. In beiden Fällen wird allerdings nicht nur um die Herrschaft über ein Gebiet und seine Bevölkerung, sondern auch um die ethnische Struktur des umkämpften Gebiets gestritten. Setzen sich die Separatisten endgültig durch, werden sie nur wenige Flüchtlinge in ihre Heimat zurückkehren lassen. Diese werden sich auch nur in geringer Zahl freiwillig unter nationale Fremdherrschaft begeben wollen. Setzt sich hingegen Georgien durch, was wohl nur durch eine militärische Rückeroberung der abtrünnigen Gebiete möglich ist, so werden nur wenige Osseten in Südossetien bleiben wollen oder können; selbst das Verbleiben vieler oder gar aller Abchasen in ihrem Land dürfte nach einem erneuten Krieg ungewiß sein.

2 Territoriale Integrität der international anerkannten Staaten oder Selbstbestimmungsrecht der Völker?

Das Völkerrecht ist im wesentlichen ein Staatenrecht, das die Souveränität und territoriale Integrität der sich wechselseitig anerkennenden Staaten, die heute alle Mitglieder der Vereinten Nationen sind, sichern will. Aus diesem Grunde neigen die Staaten und die deren Interessen artikulierenden Völkerrechtler dazu, das in der Charta der Vereinten Nationen verankerte Selbstbestimmungsrecht der Völker meist bloß als Recht der Staatsvölker zu interpretieren, obwohl dieses Recht historisch seine politische Brisanz als Recht von sich selbst als Völker konstituierenden Großgruppen erlangt hat, Staaten zu vereinigen (in Europa nur in drei Fällen) oder Gebiete von bestehenden Staaten zum Zwecke der Gründung neuer Staaten abzuspalten. Nur eine Minderheit von Völkerrechtlern gesteht das Selbstbestimmungsrecht beliebig kleinen Völkern und auch Volksteilen (Volkgruppen oder nationalen Minderheiten) zu. Vielversprechend ist der Gedanke einiger Völkerrechtler, die das Selbstbestimmungsrecht als Lostrennungsrecht nur für den Fall

einer andauernden schweren Unterdrückung eines Volkes oder einer Volksgruppe durch ihren Staat anerkennen, der durch seine Unterdrückungspolitik das Recht auf territoriale Integrität verliere. Es ist nicht zu übersehen, daß die große Mehrheit aller europäischen Flächenstaaten (31 von 44 Staaten) durch nationalen Separatismus entstanden ist. Das Separationsrecht war zwar nie ein einklagbares Recht vor Gerichten, sondern wurde oftmals nur in nationalen Befreiungskriegen und meist zusätzlich und entscheidend unter dem Druck mächtiger Großmächte durchgesetzt, die ein Interesse an der Schwächung bestehender und der Entstehung neuer, kleinerer Staaten hatten. Recht selten genügte ein anhaltender friedlicher Druck einer separationswilligen Nation wie im Falle Norwegens oder der Slowakei, um 1905 bzw. 1993 eine staatliche Unabhängigkeit zu erwirken. Wenig spricht dafür, daß sich die Konfliktparteien im Südkaukasus an diesen Beispielen der friedlichen nationalpolitischen Staatsteilung orientieren. Georgien hält eher das Verhalten Kroatiens in der Krajina oder auch Rußlands in Tschetschenien für vorbildlich. Im ersteren Falle wurde die territoriale Integrität des international anerkannten Staates durch einen Blitzkrieg wiederhergestellt, im letzteren durch einen langanhaltenden Krieg, der bis heute nicht völlig beendet ist.

Die Auflösung der drei kommunistischen multinationalen Staaten in den Jahren 1991-1993 erfolgte weder primär durch Bürgerkriege, noch auf Druck auswärtiger Mächte, sondern vor allem unter dem immensen politisch-moralischen Druck der Völker der Republiken, die ihre Föderation verlassen bzw. auflösen wollten. Lediglich im Falle der Auflösung Jugoslawiens spielten Unabhängigkeitskriege und äußerer Druck von Großmächten eine herausragende Rolle. Wichtig ist, daß die Auflösung der drei multinationalen Staaten nicht allein im Namen des Selbstbestimmungsrechts der Völker erfolgte, sondern unter Nutzung des kommunistischen Verfassungsrechts, das die Gliedstaaten aus eher propagandistischen Gründen, denn aus der Absicht, den Nationen eine demokratisch-plebiszitäre Option zu gewährleisten, zu austrittsberechtigten souveränen Staaten erklärt hatte. Demzufolge durften nicht die Ethnonationen an sich nationale Staaten gründen, sondern lediglich die Republiksvölker, in denen eine jeweilige Ethnonation dominierte. Es waren die (Mehrheiten der) Republiksvölker, die aus den Bundesstaaten austraten bzw. sie gänzlich auflösten.

Mit der Beschränkung des Separationsrechts auf die Völker der föderierten Staaten und der Verweigerung dieses Rechts gegenüber den Völkern in den autonomen Territorien (Republiken, Gebiete, Provinzen und Kreise) oder gar in neu sich konstituierenden serbischen und kroatischen Republiken auf dem Balkan wollte die Staatengemeinschaft den historischen Prozeß der immer weiteren Aufsplitterung der Staatenwelt möglichst endgültig stoppen, obwohl in den Vereinten Nationen die Klein- und Kleinststaaten eine große Mehrheit bilden. Die kaukasischen De-facto-Staaten wären zwar an Bevölkerungszahl etwas kleiner als Island und Malta, aber weitaus größer als Liechtenstein und viele anderen VN-Mitgliedsstaaten.

Die Separatisten in den südkaukasischen De-facto-Staaten berufen sich, wie das im Zeitalter des Nationalismus oft geschieht, zum einen auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Erfahrung einer langanhaltenden Unterdrückung ihrer Sprache, Kultur und sozioökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten durch den bestehenden Staat und seine Vorläufer sowie durch die Mehrheitsethnie, zum anderen aber auch auf historische Perioden der nationalen Unabhängigkeit, zusätzlich auf die historische Erstbesiedlung ihres Gebietes sowie auf für sie günstigere Mehrheitsverhältnisse zwischen den Ethnien in früheren Zeiten.

Im Zeitalter der Volkssouveränität und vor allem in Demokratien spielt es eine herausragende Rolle für die gesellschaftliche Dominanz einer Sprache und ihrer Sprecher, welche Sprachgruppe oder Ethnie die Mehrheit des Volkes eines Staates oder einer Region im Staat hat. Überall dort, wo historisch vor kurzem ein sprachlich-ethnischer Mehrheitswechsel stattgefunden hat oder droht, ist mit lang anhaltenden ethnonationalen Konflikten zu rechnen, die nicht nur Herrschafts-, sondern auch Siedlungskonflikte um die Legitimität der Anwesenheit bestimmter Ethnien darstellen. Das gilt für solche harten Konflikte wie um das Kosovo, um Palästina, aber auch um das Baskenland, Nordirland und für viele andere Fälle.

Während die unmittelbaren Konfliktparteien auf unvereinbaren Standpunkten (Wiederherstellung der staatlichen territorialen Einheit versus Anerkennung der regionalen Separation) beharren, verfolgen die externen Akteure meist sehr widersprüchliche und unklare Positionen.

Der entscheidende externe Akteur ist Rußland, das einerseits die Separation der beiden Regionen Georgiens zu Beginn der 1990er Jahre ermöglicht hat und sie faktisch absichert, andererseits diese Separation nicht völkerrechtlich anerkennt und auch deren Anerkennung nicht systematisch betreibt. Somit will es offensichtlich nach dem Prinzip „teile und herrsche“ ein Druckmittel gegenüber Georgien in der Hand behalten, außerdem keine Präzedenzfälle für die Separation Tschetscheniens oder anderer Teile Rußlands schaffen. Diese Strategie hatte sicherlich einigen Erfolg. Sie beförderte 1993 den Beitritt Georgiens zur GUS. Teile-und-herrsche-Politik schafft jedoch stets Mißtrauen bei den betroffenen Parteien, weil sie häufig einen Seitenwechsel erfordert und eine berechenbare Regionalpolitik verhindert. Die Abchassen und Südosseten müssen stets damit rechnen, daß ihre Interessen in sich wandelnden regional- und weltpolitischen Konstellationen von Rußland „verraten“ werden. So hat Rußland jüngst damit gedroht, im Falle einer westlichen Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovos gegen den Willen Serbiens und Rußlands seinerseits die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens anzuerkennen, was im Umkehrschluß bedeutet, daß es die Unabhängigkeit nicht anerkennt, wenn auch der Westen keine separatistischen De-facto-Staaten anerkennt. So oder so wird mit solchen taktischen Junktims die Kaukasuspolitik Rußlands zum Spielball anderweitiger weltpolitischer Interessen und läßt ein an einem Kompromiß zwischen den regionalen Konfliktparteien orientiertes Konzept für eine Friedensordnung im Kaukasus vermissen.

Auch die USA verfolgen lediglich geoökonomische und geomilitärische Interessen im Kaukasus ohne Konzept für eine dauerhafte Friedensordnung in dieser Region. Dabei ist der Südkaukasus überwiegend als energiewirtschaftliche und militärische Transitregion vom Mittelmeer und Schwarzen Meer nach Mittelasien und Nordafghanistan, zur Isolation Irans und zur Zurückdrängung des Einflusses Rußlands in der gesamten Großregion in den späten 1990er Jahren von großer Bedeutung geworden, dann vor allem nach dem 11. September 2001 für die Intervention in Afghanistan. Für die Transitinteressen sind lediglich Aserbaidschan und Georgien, wie etwa bei der Errichtung und Unterhaltung der Baku-Tiflis-Ceyhan-Erdölleitung, erforderlich, nicht aber Armenien. Die taktische Orientierung der US-Politik erfordert die Unterstützung eines vorgeblich demokratischen, vor allem aber radikal antirußländischen und prowestlichen Kurses des Regimes von Micheil Saakaschwili in Georgien. Die Gefahr eines tiefen, ernsthaften Konflikts mit Rußland veranlaßt die USA jedoch, Georgien bisher an der mehrmals angekündigten Rückeroberung Abchasiens und Südossetiens zu hindern.

Die Vereinten Nationen und die OSZE sind bisher nur zurückhaltend im Südkaukasus engagiert. Auch die EU hat sich lange politisch fast nicht in der Region betätigt, lediglich humanitär und mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Programmen. Lediglich einzelne EU-Staaten sind in diversen Verhandlungsforen für Konfliktregulierung aktiv. Deutschland ist zusammen mit Frankreich, Großbritannien, Rußland und den USA in der „Gruppe der Freunde des Generalsekretärs (der VN, E.J.) in der georgischen Frage“ seit 1997 im Rahmen des „Genfer Prozesses“ mit wenig Erfolg tätig.

Mit der neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik seit 2004 könnte einige Dynamik in die Kaukasuspolitik der EU kommen. Nach der Aufnahme von zwölf neuen Mitgliedern in den Jahren 2004 und 2007 sieht sich die Union an die Grenze ihrer Erweiterungskapazitäten gekommen, vor allem nach der französischen und der niederländischen Volksabstimmung vom Mai und Juni 2005, in denen der Verfassungsvertrag abgelehnt worden ist. Mittlerweile hat die EU ihren östlichen Erweiterungsraum auf den Westbalkan und die Türkei begrenzt. Um diesen herum hat sie einen Gürtel von 16 Nachbarstaaten plus Rußland im Osten und im mediterranen Süden bestimmt, in dem sie verstärkt marktwirtschaftliche, demokratische, menschenrechtliche und grenztechnische Reformen (letztere zur Abwehr von unerwünschter Massenmigration) und die Stabilität der Regime stärken will. Die inneren Strukturen der Nachbarstaaten sollen denen der EU-Staaten angeglichen und eine friedliche Außenpolitik begünstigt werden, ohne ihnen aber die volle EU-Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen. Nach der georgischen Rosenrevolution im November 2003 wurden auch die drei südkaukasischen Länder als besonders zu fördernde EU-Nachbarn definiert. Georgien teilt seit dem 1. Januar 2007 eine gemeinsame Meeresgrenze mit der Europäischen Union. Zur Konkretisierung der Nachbarschaftspolitik werden allerdings bisher nur bilaterale Aktionspläne zwischen der EU und den einzelnen Nachbarstaaten vereinbart, keine regionalpolitischen Initiativen entwickelt.

Dennoch schließt die Europäische Nachbarschaftspolitik zumindest ein Gegeneinander-Ausspielen der Nachbarstaaten aus und zielt auf eine friedliche Konfliktregulierung ab. Die Grundlinie der europäischen Südkaukasuspolitik ist zwar eindeutig auf eine Wahrung des völkerrechtlich anerkannten Status quo der staatlichen Integrität Rußlands, Georgiens und Aserbaidschans ausgerichtet, also gegen die Separationsinteressen der meisten Tschetschenen, Abchasen, Südosseten und armenischen Bergkarabacher. Gleichzeitig betont die EU jedoch wie die VN, die OSZE, die NATO und im Grunde alle Internationalen Organisationen die Notwendigkeit einer friedlichen Konfliktlösung. Das bedeutet, wie gesagt, faktisch eine Duldung des Status quo der De-facto-Staatlichkeit. Bisher hat die EU keinerlei Konzept, wie sie ihre widersprüchlichen politischen Ziele in Georgien (Wiederherstellung der territorialen Integrität, Erhaltung des Friedens, also Duldung des Status quo der De-facto-Staatlichkeit, Demokratisierung und wirtschaftlich-rechtliche Reformen) vereinbar machen will. Im Falle des Kosovos kann die EU Serbien das Angebot der Mitgliedschaft und umfangreicher wirtschaftlicher Förderung im Austausch für die Anerkennung der Quasi-Unabhängigkeit Kosovos machen, im Südkaukasus sieht sie sich nicht in der Lage zu einem vergleichbaren Angebot.

3 Zarische, sowjetische und postsowjetische Südkaukasuspolitik

Die Konfliktparteien bringen nicht nur gegenwärtige völkerrechtliche und machtpolitische Faktoren zur Vertretung ihrer Position ins Spiel, sondern untermauern ihre Positionen mit herrschafts- und ethnohis-

torischen Argumenten, entweder aus der Zeit vor der Eroberung des Kaukasus durch das Zarenreich zu Beginn des 19. Jahrhunderts oder aus sowjetischer Zeit. Das Gebiet des heutigen Georgiens bestand bei der Eroberung durch das Zarenreich aus mehreren Herrschaftsterritorien. Es handelte sich außer dem Königreich Georgien (1801) um Mingrelien (1803), Gurien (1804), Imeretien (1804), Abchasien (1810), Poti (1829), Achalzih (1829), Swanetien (1858) und das Gebiet um Batum (1878).

Die Zaren nahmen keinerlei Rücksicht auf die ethnischen und herrschaftshistorischen Grenzen oder gar den Willen der Völker bei der Verwaltungsgliederung ihres Herrschaftsbereichs. Diese liefert deshalb keinerlei argumentative Munition für die heutigen Konfliktparteien. Im Norden der Kaukasischen Statthaltschaft entstanden das Schwarzmeer-Gouvernement (Noworossisk) und die Gebiete Kuban, Terek und Dagestan. Der Süden war 1914 stärker untergliedert in die Gouvernements Baku, Eriwan, Jelissawetpol (heute: Gäncä), Kutais und Tiflis, in die Bezirke Sakataly und Suchum sowie die Gebiete Batum und Kars. (Letzteres gehört seit 1921 mit Teilen der Gebiete Batum und Eriwan zur Türkei.) Infolge des Verlaufs des Weltkrieges und der bolschewistischen Revolution wurde der Norden des Kaukasus stärker untergliedert als der Süden. Im ersteren wurden außer dem russischen Gau (kraj) Krasnodar sechs nationale Territorien eingerichtet. In den acht verbliebenen Verwaltungseinheiten des Südens konnten sich infolge des Ersten Weltkrieges im Mai 1918 die drei südkaukasischen Staaten bilden, in denen jedoch die Bolschewiki im April und November 1920 und im Februar 1921 die Macht ergriffen. Sie faßten den Südkaukasus im März 1922 in einer Transkaukasischen Föderation zusammen und verleibten diese dann einige Monate später der Sowjetunion ein. Die Föderation wurde dann 1936 wieder aufgelöst, wobei aber die drei föderierten Republiken in der Gesamtunion verblieben bis sie 1991 unabhängig wurden.

Die Bolschewiki stellten bei ihrer Verwaltungseinteilung im großen und ganzen die Kerngebiete und die Größenverhältnisse der Ethnien in Rechnung, schufen aber dennoch recht willkürlich mono- und binationale, formell autonome Gebiete, Republiken und souveräne Unionsrepubliken sowie in einem Fall eine multinationale Republik (Dagestan). Man kann wohl davon ausgehen, daß in vielen Fällen staatliche Grenzen gezogen wurden, die die ethnonationalen Gegensätze der Völker des Kaukasus erhalten und stärken sollten. Dementsprechend wurden im Laufe der Sowjetgeschichte die territorialen Gebilde mehrmals umgebildet, aufgelöst und wieder erschaffen sowie in ihrem Rechtsstatus erhöht oder gesenkt. Alle ethnonationalen Politiker berufen sich in der postsowjetischen Zeit auf die jeweils für ihre Nation günstigsten Entscheidungen der Kommunisten zu irgendeinem ausgewählten Zeitpunkt der wechselvollen Sowjetgeschichte.

Die beiden ethnonationalen Separationsbewegungen in Georgien haben zwar die sowjetische territoriale Gliederung als Ausgangsbasis ihrer Macht nutzen können und legitimieren sich durch Parlamentsbeschlüsse bzw. Volksabstimmungen in diesen in der Sowjetgeschichte gebildeten Territorien, stützen sich aber nicht allein auf den gegenwärtigen Selbstbestimmungswillen der Mehrheit ihrer Bevölkerung. Dieser ist im Falle Abchasiens fragwürdig, da vermutlich etwa die Hälfte der Bevölkerung in dieser Republik in den Jahren 1990/91 bei einer freien Volksabstimmung für die Zugehörigkeit Abchasiens zu Georgien gestimmt hätte.

Die Abchasen bringen das Argument vor, daß sie 1886 noch 86 % der Bevölkerung gewesen seien, 1989 aber nur noch knapp 18 %, im gleichen Zeitraum sei der Anteil der Georgier von 6 auf 46 % angewachsen. Sie betrachten sich sowohl als Opfer der antimuslimischen zarischen Politik, die viele Abchasen in das Osmanische Reich trieb, als auch dann der systematischen Georgisierungspolitik unter den aus Georgien stammenden sowjetischen Diktatoren Stalin und Berija, die nach der Unabhängigkeit Georgiens wieder aufgenommen wurde.

Die Gegenseite begnügt sich ebenfalls nicht mit dem völkerrechtlichen Argument der territorialen Integrität ihrer Staaten und der Anerkennung durch die gesamte Staatenwelt, sondern führt ebenfalls herrschafts- und ethnohistorische Argumente auf. Georgien verweist auf die lange Zugehörigkeit Abchasiens und Südossetien zu Georgien vor dem 19. Jahrhundert. Einzelne prominente Georgier bestreiten sogar die Existenz einer besonderen abchasischen Ethnie.

Die Abchasen, ein kleines nordwestkaukasisches Volk, das früh von Byzanz aus christianisiert, dann aber in Teilen unter osmanischer Herrschaft oberflächlich islamisiert wurde, berufen sich in ihrem Unabhängigkeitsstreben auf die jahrhundertelange Existenz eines abchasischen Fürstentums, das lange Zeit auch georgische Gebiete beherrschte, und auf den ursprünglichen Status Abchasiens als eigenständiger Sozialistischer Sowjetrepublik von 1921 bis 1922 neben der Sozialistischen Sowjetrepublik Georgien, ehe sie zunächst Georgien untergeordnet und dann 1931 der Unionsrepublik Georgien als Autonome Republik einverleibt wurde.

Auch die Südosseten, orthodoxe Christen wie die Georgier, weisen auf das Bestehen eines ossetischen Fürstentums vor der Expansion Rußlands im Kaukasus hin, ferner auf die kurze Existenz einer südossetischen Sowjetrepublik von 1920–22 neben der georgischen, ehe jene dieser als Autonomes Gebiet einverleibt wurde. Im November 1989 erhob der Oberste Gebietssowjet das Land zur Autonomen Sowjetrepublik, was jedoch von der sowjetischen Regierung nicht anerkannt wurde. Nach der Souveränitätserklärung als Demokratische Sowjetrepublik im September 1990 begann ein Bürgerkrieg, der im Juni 1992 mit einem von Rußland vermittelten Waffenstillstand endete.

Wichtiger als die Historisierung der ethnisch-staatlichen Ansprüche ist, daß Georgien die Erringung der nationalen innersowjetischen Souveränität und dann Unabhängigkeit sofort dazu nutzte, selbst den geringen Grad der sprachlich-kulturellen Autonomie der ethnischen Minderheiten weiter zu beschneiden, obwohl es selbst die Russifizierungspolitik in der Sowjetunion bekämpft hatte. Daraufhin sahen die ethnischen Minderheiten ihrerseits in der staatlichen Separation eine Bedingung für das längerfristige Überleben ihrer Ethnien.

Alle ethnonationalen Konfliktparteien sind bemüht, die Legitimität ihrer staatlichen Ansprüche sowohl ethnisch-siedlungshistorisch als auch herrschaftsgeschichtlich zu untermauern. Dabei werden selektiv historische Fakten oder auch nur fragwürdige Tatsachenbehauptungen ausgewählt, die die eigenen gegenwärtigen politischen Ansprüche bekräftigen und die gegnerischen entkräften sollen. Die nach gegenwärtigen nationalideologischen Bedürfnissen ausgewählten historischen Fakten oder Pseudofakten werden je nach Bedarf für weitaus wichtiger und rechtsbegründender gehalten als einerseits der Mehrheitswille der regi-

onalen Bevölkerung oder andererseits der völkerrechtliche Status quo in der Gegenwart. Hier ist es nicht die Aufgabe, die historischen Fakten und Pseudofakten im Einzelfalle im Sinne einer kritischen Geschichtswissenschaft zu unterscheiden, denn für eine gegenwärtige Konfliktregulierung sind nicht Gesichtspunkte der historischen Gerechtigkeit entscheidend. In „realistischer“ Sicht von internationaler Politik sind dies die Machtverhältnisse und die von ihnen etablierte, bekräftigte oder revidierte völkerrechtliche Situation und in „liberalistischer“ und „demokratischer“ Sicht wäre dies ein vernünftiger, auszuhandelnder neues Recht setzender und Frieden schaffender Kompromiß zwischen den entgegengesetzten Willen der gegenwärtigen Konfliktparteien.

4 Aussichten auf eine Rückeroberung oder Anerkennung der De-facto-Staaten

Wegen der Involvierung essentieller Interessen Rußlands in allen drei De-facto-Staaten bzw. in Armenien ist auf absehbare Zeit nicht mit einer Änderung des politisch-militärischen Status quo zu rechnen. Georgien wird wohl kaum eine militärische Konfrontation mit Russland durch einen Feldzug gegen Südossetien oder Abchasien riskieren.

Politisch kann jedoch einiges in Bewegung geraten. Selbst wenn der Westen einseitig das Kosovo und Rußland im Gegenzug Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten anerkennt, so wird Rußland mit diesem Vorgehen weltweit ziemlich isoliert bleiben, der Westen im Falle der Kosovoanerkennung jedoch nicht, vor allem nicht in der islamischen Welt. Rußland wird sich nach diesen Ereignissen vermutlich hüten, die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens zu Volksabstimmungen zu nutzen, bei denen seine Staatsangehörigen in den beiden Republiken – das sind ja bereits über 90 % der Bevölkerung Abchasiens und Südossetien – vermutlich für die Vereinigung ihrer Republiken mit Rußland stimmen würden. Wahrscheinlicher ist, daß sich Rußland mit einem Protektoratsverhältnis der beiden kleinen südkaukasischen Republiken und ihrer vollständigen wirtschaftlichen Integration begnügen würde, so wie der Westen wohl eine staatliche Vereinigung zwischen Kosovo und Albanien verhindern wird, die gesellschaftliche Vereinigung sich aber faktisch über kurz oder lang durch die gemeinsame EU-Bürgerschaft der Kosovaren und Albaner ergeben wird.

5 Anreize für eine Status-Klärung der De-facto-Staaten durch die Europäische Nachbarschaftspolitik

Die meisten Demokraten im Westen sind zwar für Demokratie in den gegebenen, von Fürsten und Diktatoren meist willkürlich geschaffenen staatlichen Grenzen, lehnen aber eine demokratische Entscheidung über die Zugehörigkeit eines Gebietes zu diesem oder jenem Staat ab. Sicherlich stieße eine solche in vielen Fällen auf operative Schwierigkeiten, vor allem, wenn man das Postulat berücksichtigt, daß ein Staat ein geschlossenes und auch wirtschaftlich, verkehrs- und militärgeographisch sinnvolles Staatsgebiet haben sollte. Dennoch gäbe es zahlreiche Möglichkeiten, den Willen der ihre Regierung selbst bestimmenden Bürger auch bei der Staatsbildung annähernd zu berücksichtigen. Mit Rücksicht auf die Stabilität der Staaten, die militärischen Machtverhältnisse und die Rechtssicherheit wird jedoch von den meisten Demokraten eine Demokratisierung der Staatsbildung gefürchtet, vor allem aber, weil sie vermutlich für längere Zeit noch die Tendenz zur Kleinstaaterei fördern würde.

Die Furcht vor der Kleinstaaterei ist ein Relikt aus der Zeit der tatsächlichen Anarchie, d. h. des unbegrenzten Rechts zur Kriegsführung, im internationalen System. Zwischenstaatlicher Frieden war im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts schwieriger herzustellen als innerstaatlicher, notfalls auch imperial aufgezwungener Frieden. Die Furcht vor der Kleinstaaterei war berechtigt, solange der Nationalstaat möglichst zugleich ein kriegs- und verteidigungsfähiger Großstaat war, der zudem im Kriegsfall annähernd ökonomisch autark („lebensfähig“) sein mußte. Heute können sich die meisten Nationalstaaten kaum noch allein verteidigen und ihre „Nationalökonomie“ ist faktisch ein extrem abhängiger Teil großregionaler Wirtschaftsräume bzw. der Weltwirtschaft. Mittlerweile hat sich erwiesen, daß Völker oft leichter miteinander im Frieden leben, wenn sie nicht in einen gemeinsamen Staat gezwängt werden, sondern sich in eigenen Staaten zum nachbarschaftlichen Frieden motivieren oder gar in der Zukunft in der Europäischen Union auf einer überstaatlichen Ebene kooperieren können.

Eine freiwillige Revision der militärpolitischen Machtverhältnisse ist höchst unwahrscheinlich, auch wenn und weil der gewaltträchtige Zustand der „eingefrorenen Konflikte“ zur klammheimlichen Auswanderung derjenigen in der Konfliktregion führt, die sich vor neuem Krieg, terroristischer Gewalt, nationaler Zwangseinheit, wirtschaftlicher Not und vor extremem Nationalismus fürchten. Das stärkt umgekehrt zunächst die zurückbleibenden extremistischen Nationalpatrioten, die zu keinem Kompromiß bereit sind. Zwar kompensieren viele Emigranten im sicheren Ausland ihr schlechtes nationales Gewissen entweder durch Hilfslieferungen für die in der gefährdeten Heimat Zurückgelassenen oder gar durch hyperextremistische nationale verbale oder auch praktische Aktivitäten, aber das ändert nichts an der demographischen und meist auch zivilgesellschaftlichen und demokratischen Auszehrung, der ökonomischen Verelendung und oft auch dem moralischen Verfall in den Konfliktgebieten. Überdurchschnittliche Grade der Kriminalität, des Drogenkonsums und -handels, des Menschenhandels usw. sind Begleiterscheinungen solcher hochgradig gewaltträchtigen Konflikte, sowohl auf Seiten der Sieger wie auch der Verlierer. So ist wohl erst nach einer Generation des Durchhaltewillens und der Auszehrung damit zu rechnen, daß die nächste oder übernächste Generation den Willen zur Anerkennung der neuen bitteren Realitäten nach den Kriegen findet und kooperative Auswege aus dem Elend sucht.

Leichter als die Konfliktparteien könnte heute die EU zu einer kreativen Konfliktregulierung beitragen. Dazu müßte die EU jedoch interne Debatten zur Überwindung der aussichtslosen dogmatischen Positionen der unbedingten Anerkennung der territorialen Integrität der anerkannten Staaten und des Rückkehrrechts der Flüchtlinge sowie des Selbstbestimmungsrechts der Völker der De-facto-Staaten führen. Zwar kommt man letztlich nicht umhin, eine Entscheidung über die Unabhängigkeit oder Autonomie der Regionen zu treffen, doch lassen sich die Interessen und Motive für die Separation und für die Reintegration der Regionen in einzelne politische Themen aufschlüsseln, bei denen ein Kompromiß in der Sache möglich ist, welcher völkerrechtliche Status auch immer für die Regionen letztlich vereinbart wird. Solche Themen sind z. B. mögliche Gebietsteilungen, Grenzverschiebungen und ein Gebietsaustausch statt Entweder-Oder-Lösungen, sind Garantien und Regelungen, die einen ethnischen Mehrheitswechsel verhindern, Verträge, die enge Bindungen zwischen den konethnischen Gruppen beiderseits einer staatlichen Grenze ermöglichen, glaubwürdige internationale Sicherheitsgarantien und langfristige Aussichten auf eine gemeinsame Mitgliedschaft der Konfliktparteien in der Europäischen Union. Jede kooperative Friedensordnung verlangt einschneidende Zugeständnisse von den beteiligten Konfliktparteien. Zwar würde

die Demokratisierung Georgiens die Konfliktregulierung erleichtern, wahrscheinlicher ist jedoch, daß eine Konfliktregulierung erst eine tiefgreifende Demokratisierung Georgiens wie der Großregion ermöglicht. Da auf absehbare Zeit weder die regionsinternen Konfliktparteien noch die externen Akteure, auch die EU nicht, zur Schaffung einer Friedensordnung fähig sein werden, könnten Brüssel und einzelne EU-Mitglieder in der gegenwärtigen Lage Foren von Diplomaten und von kompromißbereiten Intellektuellen aus der Konfliktregion organisieren oder fördern, die detaillierte Entwürfe für eine Friedensordnung formulieren und veröffentlichen, wie sie in Form der Genfer Initiative für Palästina oder des VN-Plans für Zypern bereit vorliegen. Sie können vermutlich auf die Dauer einen wichtigen Anstoß für eine endgültige Regelung der Status- und Grenzfragen in den umstrittenen Gebieten in einigen Jahren oder Jahrzehnten liefern.

Insofern Rußland und der Westen noch lange nicht dasselbe Maß der Interessen, politischen Wertehaltungen und der Kooperation erlangen werden wie die westlichen Großmächte untereinander, bleibt Georgien wie der ganze Südkaukasus wohl noch lange Zeit Spielball der antagonistischen Großmachtalküle, anders als der Balkan, wo der Westen spätestens mit der politischen Niederlage Rußlands während des Jugoslawienkrieges 1999 eine kollektive gestalterische Hegemonie errungen hat. Zwar ist aus den dargelegten Gründen mit neuerlichen Kriegen in Georgien kaum zu rechnen, wohl aber mit zahlreichen Scharmützeln mit vielen Toten. Die Optionen für die Lösung des Südossetien- und des Abchasien-Konflikts müssen im Lichte der Beziehungen zwischen Rußland und der EU gesehen werden.

Die Rückeroberungsdrohungen der Regierungen Georgiens dienen wohl eher innenpolitischen Zwecken, insbesondere dem Erhalt und der Pflege einer kriegsbereiten nationalpatriotischen öffentlichen Meinung und des entsprechenden Wählerklientels, dessen Konzentration auf den äußeren Feind die sozialen und demokratischen Defizite geringachten läßt. Damit werden die Flüchtlinge auf die baldige Rückkehr in ihre verlorene Heimat vertröstet, sodaß für deren Integration in die neue Umgebung wenig getan werden muß. Die Kriegsrhetorik vergiftet allerdings immer wieder die bescheidenen Ansätze von internationalen Verhandlungen und verlangt von den friedensbereiten Kräften in der Region den Mut zur relativen gesellschaftlichen Isolation noch über eine lange Zeit hinweg. Äußere Unterstützung durch die EU und ihre Mitgliedsstaaten kann ihr Los erleichtern.

6 Optionen für die Georgien-, Abchasien- und Südossetienpolitik der EU und der EU-Mitgliedsstaaten

Im einzelnen stehen zwei Grund-Typen von Optionen für die Georgien-, Abchasien- und Südossetienpolitik der EU und der EU-Mitgliedsstaaten zur Verfügung: Optionen der Anerkennung der De-facto-Staaten und Optionen der Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens. Geht man von einem Primat des Friedens und der Verhütung neuer Kriege aus, so besitzen erstere größere Aussichten als letztere, da es nicht ersichtlich ist, daß Georgien allein in der Lage ist, den militärischen Status quo durch einen Krieg zu ändern und Verbündete in einem solchen Krieg zu finden. Es ist auch nicht zu erwarten, daß Rußland derart von inneren Konflikten zerrissen und geschwächt wird, daß es unwillens und unfähig zur Verteidigung seiner gegenwärtigen Positionen in Abchasien und Südossetien wird. Sowohl für die USA, als auch für die NATO und die EU kann man Optionen zur Unterstützung einer militärischen Rückeroberung Abchasiens und Südossetiens durch Georgien ausschließen. Insofern erscheinen Optionen zur Anerkennung

der Separation Südossetiens und Abchasiens realistischer als Optionen einer militärischen oder friedlichen Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens.

A Optionen der Anerkennung der De-facto-Staaten

Für eine längerfristige Anerkennung des Status quo spricht nicht nur die Aussichtslosigkeit eines Rückeroberungsversuchs Georgiens und das Desinteresse der EU an einer militärischen Auseinandersetzung Georgiens mit Rußland wegen der beiden territorialen Streitigkeiten, sondern auch die Unwahrscheinlichkeit, eine Wiedervereinigung Georgiens ohne die Vertreibung, Flucht oder geregelte Emigration sehr vieler Südosseten, Abchasen, Armenier und anderer Parteigänger der Separatisten aus den beiden Regionen zu erreichen. Für eine Anerkennung der De-facto-Staaten lassen sich verschiedene Optionen in Betracht ziehen, wobei nicht ausgeschlossen werden kann, daß für Abchasien und Südossetien unterschiedliche Optionen verfolgt werden. Die EU sollte aber keine Politik der gespaltenen oder gar kompensatorischen Konfliktlösungen zu Lasten Abchasiens oder Südossetiens verfolgen, da sie die Glaubwürdigkeit der EU-Politik gegenüber kleinen Völkern und wohl auch Georgien und Rußland drastisch gefährden würde:

A 1 Option der internationalen Anerkennung einer Angliederung Abchasiens und Südossetiens an Rußland ohne Zustimmung Georgiens

Eine Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens ohne Zustimmung Georgiens, evtl. als Folge der Anerkennung des Kosovos durch die USA und alle oder mehrere EU-Staaten ohne Zustimmung Serbiens, als Vorstufe einer Vereinigung Rußlands mit den beiden Staaten aufgrund von Plebisziten in den beiden neuen Staaten oder in allen drei beteiligten Staaten ist zwar eine Option für Rußland, die allenfalls durch seine engsten Verbündeten unterstützt würde, aber sicherlich nicht für die EU. Diese Option würde eine Südverlagerung der sowjetischen Militärgrenze bedeuten und vermutlich eine weit größere militärische Präsenz rußländischer Truppen in den angegliederten Regionen als heute. Die EU würde in diesem Fall die Angliederung Südossetiens und Abchasiens zwar faktisch hinnehmen wie seinerzeit die Annexion der baltischen Staaten, sie aber auf unbegrenzte Zeit nicht anerkennen, jedenfalls solange Georgien seine Haltung nicht ändert.

A 2 Option der internationalen Anerkennung einer dauerhaften Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens ohne Zustimmung Georgiens

Die Option der Anerkennung einer dauerhaften Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens ohne Zustimmung Georgiens ist ebenfalls eine Option für Rußland und seine Verbündeten, aber nicht für die EU. Die EU und vermutlich auch Georgien würden diese Option jedoch der Variante A 1 vorziehen, da die militärische Bedrohung Georgiens durch Rußland etwas geringer wäre, vor allem aber eine friedliche Kooperation mit den kleinen unabhängigen Staaten und deren EU-Orientierung in fernerer Zukunft nicht ausgeschlossen wäre.

A 3 Option der internationalen Anerkennung einer Angliederung Abchasiens und Südossetiens an Rußland mit Zustimmung Georgiens

Es ist völlig unwahrscheinlich, daß Rußland hinreichende sicherheitspolitische und ökonomische Angebote an Georgien machen könnte, die eine Zustimmung Georgiens zur Angliederung der beiden Gebiete an Rußland erzeugen könnte, auch wenn es keine Aussichten auf eine Rückgewinnung der Gebiete mehr hätte. Auch für die EU ist es keine realistische Option, Georgien für eine solche Konfliktlösung durch eigene Angebote wie wirtschaftliche Hilfen oder eine EU-Mitgliedschaft gewinnen zu wollen.

A 4 Option der internationalen Anerkennung einer dauerhaften Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens mit Zustimmung Georgiens

Diese Option ist die am ehesten realisierbare unter den Anerkennungsoptionen. Über sie könnte ein Einvernehmen mit Rußland erzielt werden, das einen vollständigen Rückzug der Truppen Rußlands aus den beiden Kleinstaaten vorsieht, eine zeitweise Präsenz von EU- oder VN-Truppen, Sicherheitsgarantien der NATO für die beiden Kleinstaaten sowie Georgien, die wirtschaftliche Integration der beiden Kleinstaaten in den Wirtschaftsraum Rußlands und die Eröffnung einer EU-Mitgliedschaft Georgiens. Auch die NATO-Mitgliedschaft Georgiens könnte ein Teil des Konfliktlösungspakets sein, wobei die militärischen Aspekte dieser Mitgliedschaft mit den Interessen Rußlands zu vereinbaren wären, Rüstungsbegrenzungen also mit sicherheitspolitischen Garantien kompensatorisch verknüpfbar wären. Diese Option enthält Gewinne aller vier Konfliktparteien Georgien, Rußland, Abchasien und Südossetien und stellt einen Beitrag zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Rußland und der EU dar, die die EU vor gefährlichen inneren Konflikten zwischen den prorußländischen und progeorgischen Anhängern in und zwischen den EU-Staaten im Falle einer Verschärfung des rußländisch-georgischen Konflikts bewahrt. In der Logik dieser politischen Option dürfte eine NATO-Mitgliedschaft Georgiens nicht ohne damit verknüpfte Konfliktlösung im Abchasien- und Südossetien-Konflikt erwogen werden. Diese Option erlaubt auch am ehesten territoriale Kompromisse im Sinne einer Anerkennung der faktischen Zweiteilung Südossetiens und einer möglichen Abtrennung Ostabchasiens zugunsten der georgischen Flüchtlinge, die ehemals fast die Hälfte der Bevölkerung Abchasiens ausmachten.

B Optionen der Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens

B 1 Option der Rückeroberung Abchasiens und Südossetiens durch Georgien

Eine stillschweigende oder gar offene Unterstützung eines georgischen Rückeroberungsversuchs im Namen des Völkerrechts (Wiederherstellung der territorialen Integrität) nach dem Vorbild des Umgangs mit der kroatischen Rückeroberung der Serbischen Republik Krajina, der höchstwahrscheinlich scheitern würde, würde nicht nur den internationalen Frieden gefährden, sondern hat keinerlei Aussicht auf Akzeptanz in wohl allen EU-Staaten.

B 2 Option des Abkaufens der Zustimmung Rußlands, die Unterstützung der De-facto-Staaten Abchasiens und Südossetiens durch weitreichende Zugeständnisse in anderen Feldern der Rußland-EU-Beziehungen aufzugeben

Es sind keinerlei relevanten Zugeständnisse Georgiens, der EU oder der USA an Rußland denkbar, die dessen Verzicht auf eine Unterstützung Abchasiens und Südossetiens und ihrer faktischen Integration in den

Wirtschafts- und Gesellschaftsraum Rußlands kompensieren könnten.

B 3 Option der ökonomischen und politischen Anreize für die Bevölkerung Abchasiens und Südossetiens, eine weitreichende Autonomie im Staatsverbände Georgiens zugunsten der Aufgabe der Bindung ihrer Regierungen an Rußland aufzugeben

Eine solche Option müßte eine von Georgien und der EU garantierte kulturelle, gesellschaftliche und polizeiliche Autonomie als Republiken (also die Aufwertung Südossetiens vom Gebiet zur Republik) innerhalb Georgiens sowie eine Wiederherstellung der territorialen Integrität Abchasiens und Südossetiens, eine Absage an eine Rückkehr der meisten geflüchteten und vertriebenen Georgier nach Abchasien und Südossetien, eine vollständige Entmilitarisierung der Konfliktgebiete, Sicherheitsgarantien von und für Rußland enthalten und das Recht Abchasiens und Südossetiens zu internationalen diplomatischen Beziehungen unterhalb der Ebene von souveränen, unabhängigen Staaten einschließen. Die Option könnte die vorübergehende Präsenz von EU- oder VN-Truppen beiderseits der Grenze zwischen den autonomen Republiken und Georgien einschließen.

Die Optionen A 4 und B 3 haben derart viele Gemeinsamkeiten, daß die EU sich vorerst weder auf die eine oder andere Option festlegen müßte. Sie könnte nachdrücklich beide Optionen ernsthaft in die Debatte über die „eingefrorenen Konflikte“ einbringen und somit die unmittelbaren Konfliktparteien veranlassen, die rituelle Wiederholung ihrer unrealisierbaren Maximalforderungen, die eine Aufforderung an die politische Kapitulation der Gegenseite enthalten, allmählich aufzugeben. Eine ernsthafte und glaubwürdige Politik in dieser Richtung erfordert die Aufnahme von ähnlichen ökonomischen und politischen Beziehungen unterhalb der Ebene regulärer diplomatischer Kontakte von seiten der EU-Staaten und der EU und möglichst auch Georgiens mit den Republiken Abchasien und Südossetien, wie sie heute bereits mit Kosovo, Nordzypern, der Republik China (Taiwan) und vor 1973 auch mit der DDR gepflegt wurden.

Zur Zeit ist die EU sicherlich nicht in der Lage, ein derart flexibles Angebot von zwei alternativen Konfliktlösungen, die beide jeweils einigen Interessen aller beteiligten Konfliktparteien entgegenkommen, zu formulieren, da die EU selbst zwischen rigiden Anhängern territorialer Integrität und solchen nationaler Selbstbestimmung gespalten ist. Insofern muß die EU-Öffentlichkeit selbst sich erst auf ihre Kompromißfähigkeit vorbereiten.

Eine allen Konfliktparteien entgegenkommende Konfliktlösung ist zwar denkbar. Dennoch muß man nüchtern konstatieren, daß alle Konfliktparteien wohl noch viele Jahre und Jahrzehnte – wie im Falle Zyperns – es vorziehen, den Status quo der faktischen Integration Abchasiens und Südossetiens in Rußland und der Aufrechterhaltung nicht realisierbarer Ansprüche auf Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens bzw. internationaler Anerkennung aufrechtzuerhalten, als die notwendigen Zugeständnisse für eine Kompromißlösung im Sinne der Varianten A 4 und B 3 zu machen.

*Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe:
Reihe Studien – bisher erschienen*

Klaus Becher:

Die USA als Faktor des Konfliktmanagements in Georgien, September 2007

Erich Reiter:

Die Einstellung der Österreicher zu Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur EU.
Bewertung der Ergebnisse einer IMAS-Umfrage vom April 2007 und anderer Erhebungen, Oktober 2007

Peter W. Schulze:

Energiesicherheit – ein europäischer Traum. Russland als Energiemacht, Oktober 2007

Heinz Gärtner:

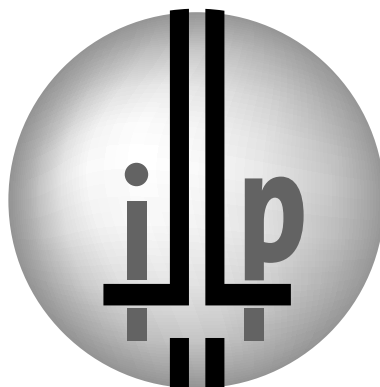
Die Zukunft der Rüstungskontrolle, November 2007

Das Internationale Institut für liberale Politik Wien (IILP) wurde im Herbst 2005 gegründet und bezweckt die Förderung liberaler Politik, insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik, internationale Beziehungen, Europapolitik, Außen- und Sicherheitspolitik sowie hinsichtlich aktueller Fragen der österreichischen Politik.

Das IILP versteht sich als bürgerlicher und proeuropäischer Think-Tank für Österreich. Neben wissenschaftlichen Tagungen finden im Rahmen des gesellschaftspolitischen Programms diverse Veranstaltungen statt.

Neben anderen Publikationen gibt es die „Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe“ und in unregelmäßigen Abständen den Newsletter „Liberale Impulse“ heraus.

IILP – ZVR Zahl 425665530



Internationales Institut
Liberale Politik Wien

www.iilp.at