

Manchmal versteht man das Drehbuch besser, wenn man das Ende des Films gesehen hat. Die gleichlautenden Verträge über „Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe“, die Russland jetzt mit den abtrünnigen georgischen Provinzen abgeschlossen hat, lassen den Konflikt im Kaukasus in einem neuen Licht erscheinen.

Kurz nachdem Russland Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten anerkannt hat, vereinbart Präsident Medwedew mit seinen „Kollegen“ Bagapsch und Kokoity unter anderem eine gegenseitige Beistandspflicht im Angriffsfall und das Recht zur Truppenstationierung (die Rede ist von jeweils 3500 russischen Soldaten), Schritte zur Vereinigung der Energie- und Verkehrssysteme und der Zusammenführung des Post- und Fernmeldewesens sowie der Telekommunikationssysteme, die Festschreibung des Rubels als Zahlungsmittel sowie die Möglichkeit doppelter Staatsangehörigkeit. Die Außenvertretung von Abchasien und Südossetien übernimmt Russland. Mit Unabhängigkeit hat das nicht mehr viel zu tun. Russland hat die Provinzen Abchasien und Südossetien, die völkerrechtlich nach wie vor zu Georgien gehören, de facto annektiert. Am 16. April dieses Jahres hatte Präsident Putin die russischen Behörden angewiesen, quasi-offizielle Beziehungen zu Abchasien und Südossetien aufzunehmen. Vielleicht ist die Formulierung der „Freundschaftsverträge“ zur gleichen Zeit in Auftrag gegeben worden. Die Eskalation des Konflikts

durch das militärische Vorgehen Georgiens in der Nacht vom 7. zum 8. August, von dem Russland sogar überrascht gewesen sein mag, ließ sich jedenfalls leicht in das Drehbuch zur Annexion einarbeiten. Der „Aggressor Georgien“ lieferte zusätzliche Argumente für das russische Vorgehen frei Haus.

Der Kalte Krieg ist vorbei

Stehen wir am Beginn eines neuen Kalten Krieges? Schon in der Diskussion nach der aufsehenerregenden Rede von Präsident Putin auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Jahr 2007 brachte einer der Chefredakteure der *Zeit* die Sorgen auf diesen Begriff. Aber mit historischen Bildern gilt es vorsichtig zu sein. Hat man sie erst einmal akzeptiert, folgen daraus ganz konkrete Schlussfolgerungen für die aktuelle Politik. Isolierung und Eindämmung wären gegenüber Russland nicht der richtige Weg.

Die bipolare Welt des Kalten Krieges kehrt nicht wieder zurück. Es sind eher die Vorboten der multipolaren Welt des einundzwanzigsten Jahrhunderts, deren mögliche Auswirkungen wir am Verhalten Russlands erkennen können. Die Frage wird sein, wie sich die Pole dieser Welt – USA, Russland, China, Indien, Brasilien, Indonesien, Mexiko, Europa – für sich und untereinander verhalten werden, ob es gelingen wird, die Fehler der „Pole“ – sprich: Großmächte – Europas im achtzehnten und neunzehnten Jahrhundert zu vermeiden. *Balance-of-Power*-Politik und wechselnde Bündnisse

gegeneinander mit und ohne Rückversicherungsverträge haben in Europa jedenfalls nicht dazu geführt, Kriege wirksam zu vermeiden. Die Welt des einundzwanzigsten Jahrhunderts wird sich nicht auf denselben Weg begeben wie Europa nach zwei Weltkriegen, um aus den Katastrophen zu lernen. Aber zwei Lehren sollten weltweit gezogen werden: Dauerhaft lässt sich Sicherheit nicht gegeneinander, sondern nur miteinander gewinnen. Gemeinsame Sicherheit sollte deshalb zu den Prinzipien gehören, nach denen die Pole der multipolaren Welt im einundzwanzigsten Jahrhundert ihre Politik gegenseitig und gegenüber kleineren Staaten ausrichten. Und das Recht sollte im Verhältnis der Staaten zueinander eine möglichst große Rolle spielen, nicht die schiere Größe, ökonomische, politische oder militärische Macht. Mit anderen Worten: Wir sollten nach einer Weltrechtsordnung streben für die multipolare Welt des einundzwanzigsten Jahrhunderts. Vor diesem Hintergrund gewinnen das russische Verhalten gegenüber Georgien und der angemessene Umgang damit ihre strategische Dimension. Es gilt, die Dinge beim Namen zu nennen. Russland muss deutlich gemacht werden, dass sein völkerrechtswidriges Verhalten nicht akzeptiert wird: nicht der unverhältnismäßige Militäreinsatz gegen Georgien, nicht die Anerkennung von Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten und auch nicht deren anschließende Annexion durch sogenannte „Freundschaftsverträge“. Nur so kann vermieden werden, dass Russland diese Verträge nur als Ende von Teil eins des Filmes versteht nach dem Motto: Fortsetzung folgt in Transnistrien oder auf der Krim.

Medwedews außenpolitische Grundsätze

Wir müssen deshalb von Russland Klarheit über die sogenannten „Medwedew-

Grundsätze“ verlangen, wonach es zu den Prioritäten russischer Außenpolitik gehört, Leben und Würde russischer Staatsbürger zu schützen, „wo immer sie sind“. Versteht Russland darunter etwas anderes als konsularischen Schutz durch seine Botschaften, politische Einflussnahme oder eine Evakuierung im Katastrophenfall? Schließlich hatte Russland den Schutz seiner Staatsbürger auch als Grund für die militärische Intervention in Südossetien angeführt, nachdem es zuvor sehr freigiebig mit der Ausgabe russischer Pässe in den beiden georgischen Provinzen gewesen war. Nach den „Freundschaftsverträgen“ mit Abchasien und Südossetien wüsste man auch gern, wie Russland es mit der Souveränität von Staaten wie Georgien hält, die in Regionen liegen, wo Russland laut den Medwedew-Grundsätzen „privilegierte Interessen“ geltend macht.

Auch die Europäische Union hat in ihrer sicherheitspolitischen Strategie ein besonderes Interesse an Staaten in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zum Ausdruck gebracht. Durch ihre Nachbarschaftspolitik will die EU das Entstehen neuer Trennlinien vermeiden. Anreize zur Modernisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sollen in der Peripherie der EU zu Wohlstand, Sicherheit und Stabilität beitragen. Dabei lässt sich die europäische Nachbarschaftspolitik von dem Grundsatz leiten, dass europäische Sicherheit nicht möglich ist ohne Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Weil neue Trennlinien vermieden werden sollen, akzeptiert die EU, dass auch andere Staaten wie beispielsweise Russland gegenüber den Partnerländern der europäischen Nachbarschaftspolitik besondere Interessen haben. Die Frage ist, ob Russland das für Staaten, die es als „nahes Ausland“ betrachtet, genauso sieht.

Viel spricht dafür, dass Russland diesen Staaten nur eine eingeschränkte Souveränität zubilligt, seine Einflusszone

also exklusiv definiert. Ein Recht auf freie Bündniswahl will Moskau ihnen jedenfalls nicht zugestehen. Und eine politische Orientierung dieser Staaten nach Westen ist dem Kreml ein Dorn im Auge. Er versucht, sie zu verhindern. Gegenüber der Ukraine nach der orangenen Revolution wird der Gaspreis als politischer Hebel eingesetzt. Für Georgien gab es nach der Rosenrevolution Einfuhrbeschränkungen für georgischen Wein und andere landwirtschaftliche Produkte. Gleiches bekam Moldau zu spüren, als es sich mehr nach Westen orientieren wollte.

Russischer Geschichtsrevisionismus

Gleichzeitig unterzieht Moskau die jüngere Geschichte einem umfassenden Revisionismus. Da bezeichnet Putin den Untergang der Sowjetunion als die „größte Katastrophe des zwanzigsten Jahrhunderts“. Was liegt dann näher für Russland, als zurückzugewinnen, was sich zurückgewinnen lässt? Und die Neunzigerjahre werden dargestellt als eine Zeit, in der Russland wegen seiner Schwäche vom Westen gedemütigt worden sei. Jetzt unter Putin finde Russland zu alter Stärke zurück, müsse sich nicht mehr herumschubsen lassen. Jetzt sei mit Russland wieder zu rechnen, wie auch der Krieg mit Georgien gezeigt habe.

Diese Thesen sind nicht nur in Russland populär, wo der Georgien-Krieg in der Tat die Bevölkerung hinter dem Kreml geeint hat wie selten zuvor. Auch manche „Russlandversther“ im Westen folgen dieser Lesart. Aber wie sah die westliche Russland-Politik der Neunzigerjahre wirklich aus? Mit Milliardenkrediten des Weltwährungsfonds sollte der Übergang von der COMECON-Wirtschaft der Sowjetzeit zur Marktwirtschaft abgefedert werden. Russland wurde in den Europarat aufgenommen. Der NATO-Russland-Rat wurde gebildet, um Russland an der Veränderung der NATO von einem gegen die Sowjetunion gerichteten Verteidigungs-

bündnis zu einem kollektiven Sicherheitssystem unmittelbar zu beteiligen. Russland wurde in die G8, die Vereinigung der größten demokratischen Industrienationen, aufgenommen, obwohl es keine Demokratie war und mit einem Bruttosozialprodukt wie Spanien auch nicht zu den acht größten Industrienationen zählte. Russland wurde mit den USA, Europa und den Vereinten Nationen Bestandteil des Nahost-Quartetts zur Lösung des Konflikts zwischen Israel und den Palästinensern.

Von Ausgrenzung Russlands kann also wirklich keine Rede sein, im Gegenteil. Es gab in den Neunzigerjahren vielfältige Bemühungen des Westens, Russland einzubeziehen und dem Land auf einem Weg zu Rechtsstaat, Demokratie und Marktwirtschaft zu helfen. Aber es ist nicht länger zu übersehen, dass Russland anders sein will. Die eigene Verfasstheit wird als „souveräne Demokratie“ dem westlichen Demokratieverständnis gegenübergestellt, gelenkt vom Kreml, mithilfe abhängiger Medien und Parteien von oben nach unten die Machtvertikale betont. Das Recht wird eher als Transmissionsriemen politischen Gestaltungswillens gesehen und weniger als Begrenzung auch von staatlicher Macht und Willkür.

Autoritär nach innen – imperial nach außen

Es ist eine brisante Mischung: eine nach innen immer autoritärere Herrschaft, verbunden mit einem imperialen Gestaltungsanspruch nach außen, mit dem sich zunächst und vor allem die unmittelbaren Nachbarn Russlands konfrontiert sehen. Im Kaukasus gilt es deshalb, ungeachtet der von Moskau geschaffenen Fakten an der Geltung des Völkerrechts festzuhalten. Danach gehören Abchasien und Südossetien weiter zu Georgien. Eine Lösung der ethnischen und Nationalitätenkonflikte kann nur politisch gesucht werden. Man wird dazu einen

internationalen Rahmen brauchen. Und es wird nicht von heute auf morgen gehen. Deshalb ist es wichtig, dass die sechs Punkte des von Russland und Georgien vereinbarten Waffenstillstands vollständig umgesetzt werden. Auch Russland hat unterschrieben, die Truppen auf die Linien vor Ausbruch des Krieges zurückzuziehen, und darf diese Vereinbarung nicht durch die in den „Freundschaftsverträgen“ mit Abchasien und Südossetien verabredeten Truppenstationierungen unterlaufen. Dies gilt umso mehr, als Russland mit der geplanten Stationierung von 3500 Soldaten in Abchasien und 3500 Soldaten in Südossetien den Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa (KSE-Vertrag) de facto endgültig beendet.

Abschied von Abrüstung und Rüstungskontrolle

Bereits im Dezember 2007 hatte Russland diesen für Abrüstung und Rüstungskontrolle zentralen Vertrag verletzt, als es ihn einseitig „aufkündigte“, obwohl eine solche Möglichkeit im KSE-Vertrag nicht vorgesehen ist. Noch 1999 hatte Russland sich in Istanbul dazu verpflichtet, seinen Stützpunkt Gadauta in Abchasien aufzugeben und seine Truppen – mit Ausnahme eines Kontingents von jeweils fünfhundert Soldaten russischer Friedenstruppen in Abchasien und Südossetien – aus Georgien abzuziehen. In Istanbul hatte Russland außerdem versprochen, die sechshundert Soldaten aus Moldau abzuziehen, die dort zur Bewachung von zwanzigtausend Tonnen Munition stationiert waren. Die Erfüllung dieser sogenannten Istanbul-Commitments durch Russland hatten umgekehrt die NATO-Staaten zur Vorbedingung ihrer Ratifizierung des geänderten KSE-Vertrages (A-KSE) gemacht, der die vereinbarten Truppenobergrenzen und ihre Stationierungsmöglichkeiten an die geänderte Lage nach dem Ende des Kalten Krieges an-

gepasst hatte. Zwar hatte Russland inzwischen Truppen aus Georgien abgezogen. Aber in Moldau war alles beim Alten geblieben. Wenn jetzt siebentausend russische Soldaten in Georgien stationiert werden, verletzt dies nicht nur die „Flankenregelung“ auch des angepassten A-KSE-Vertrages. Damit dürfte Russland auch eine Ratifizierung dieses Vertrages durch die NATO-Staaten unmöglich machen.

Wenn Russland die in den „Freundschaftsverträgen“ eingeräumte Truppenstationierung in die Tat umsetzt, hätte es sich einseitig von dem abrüstungspolitischen Grundsatzkonsens verabschiedet, der auch nach dem Ende der Sowjetunion zu Sicherheit und Stabilität in Europa beitragen und neue Rüstungswettläufe verhindern sollte. Die möglichen Folgen nicht zuletzt für den Kaukasus wären unabsehbar. Denn der A-KSE-Vertrag sieht auch für jeden einzelnen Vertragspartner Truppenobergrenzen vor. Das würde auch für Armenien und Aserbaidschan gelten, die wegen Nagorny Karabach mehrfach Krieg gegeneinander geführt haben und sich derzeit in einem fragilen Waffenstillstand gegenüberstehen.

Georgiens Unabhängigkeit sichern

Die Beobachter von OSZE und UNOMIG müssen überall in Georgien tätig werden können, also auch in Abchasien und Südossetien. Damit sie ihre Aufgabe wirksam erfüllen können, muss die bereits grundsätzlich beschlossene Aufstockung der OSZE-Mission um hundert vollständig umgesetzt werden. Gemeinsam mit der EU-Beobachtermission sollte so sichergestellt sein, dass der Waffenstillstand von allen Parteien eingehalten wird.

Die Hinhaltetaktik Russlands gegenüber den internationalen Beobachtermissionen, insbesondere die Weigerung, sie auch in Abchasien und Südossetien tätig werden zu lassen, zeigt, dass Russland unbeobachtet freie Hand in den annektierten Gebieten behalten will. Der EU-

Beobachtermission wurde zunächst sogar der Zugang zu den sogenannten Pufferzonen verwehrt. Russland hat Teile Georgiens besetzt und führt sich auf wie eine Besatzungsmacht. Die internationale Gemeinschaft muss an der Forderung festhalten, dass alle Flüchtlinge nicht nur das Recht haben zurückzukehren, sondern dass die Politik aller Beteiligten auch darauf gerichtet sein muss, dieses Recht zu verwirklichen. Georgien ist jetzt auf wirtschaftliche Wiederaufbauhilfe durch die EU angewiesen. Noch stärker als in der Vergangenheit muss diese Hilfe allerdings verbunden werden mit rechtsstaatlichen Reformen und einer Stärkung der demokratischen Strukturen. Die Zusagen des NATO-Gipfels von Bukarest, wonach Georgien NATO-Mitglied wird, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, sollten vom Außenministerrat im Dezember bekräftigt werden. Dies ist als klares Signal gegenüber Russland notwendig, damit in Moskau nicht der Eindruck entsteht, sein Vorgehen gegenüber Georgien habe ihm faktisch ein Vetorecht eingebracht. Weil auch das militärische Vorgehen Georgiens im August zur Verschärfung der Lage beigetragen hat, sollte jetzt nicht gleichsam als „Belohnung“ die Aufnahme des Landes in den Membership Action Plan (MAP) beschlossen werden. MAP ist allerdings vor allem ein Instrument, um demokratische und rechtsstaatliche Reformen voranzubringen, und hat mit einer Vorbereitung des Militärs auf eine spätere NATO-Mitgliedschaft nur wenig zu tun. Schon gar nicht gibt MAP irgendwelche Sicherheitsgarantien, wie viele fälschlich glauben. Zu überlegen wäre deshalb, ob Module aus MAP zur Unterstützung der notwendigen demo-

kratischen und rechtsstaatlichen Reformprozesse in Georgien eingesetzt werden können.

Auch wenn es im Augenblick nicht so aussieht, als würde Russland dazu bereit sein, die von ihm geschaffenen Fakten noch einmal infrage stellen zu lassen, ist es wichtig, dass sich Europa nicht einfach damit abfindet. Dann hätten wir in der Tat nur den ersten Teil eines Filmes gesehen, für dessen Fortsetzung in der Ukraine schon das Drehbuch geschrieben wird.

Als Nächstes die Krim?

Es ist ja nicht nur der Oberbürgermeister von Moskau, Juri Luschkow, der die Zugehörigkeit der Krim zur Ukraine infrage stellt. In der Diskussion über den Vertrag zur Stationierung der russischen Schwarzmeer-Flotte sind nahezu täglich russische Stimmen zu hören, die Sewastopol als russische Stadt bezeichnen und mit drohendem Unterton verkünden, man werde den Stützpunkt auch nach Auslaufen der Verträge im Jahr 2017 keinesfalls aufgeben. Und obwohl die ukrainische Verfassung eine doppelte Staatsangehörigkeit verbietet, geben russische Behörden auf der Krim munter russische Pässe aus ...

Wir wollen eine deutsch-russische Partnerschaft, und wir wollen ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen der EU und Russland. Aber dann muss Russland sich auch als Partner verhalten und nicht wie eine imperiale Großmacht, die sich um Recht und Gesetz nicht zu kümmern braucht. Zu fairer Partnerschaft ist es offensichtlich noch ein weiter Weg. Bis dahin müssen wir Russland so nehmen, wie es ist, nicht so, wie wir es uns wünschen.