

Wie kann es mit Georgien  
weitergehen?

## Herausforderung für die Europäische Union

Katja Plate

Nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 geht es jetzt um die langfristige Stabilisierung der gesamten Region Südkaukasus. Fragt man konkret nach den Herausforderungen, denen sich die Europäische Union im Hinblick auf Georgien stellen muss, so ist zunächst auf den Schutz der Menschenrechte zu verweisen: Insbesondere russische Medien haben darüber berichtet, dass georgische Soldaten während der ersten Kriegstage Menschenrechtsverletzungen an der ossetischen Bevölkerung Südossetiens begangen haben. Die Informationslage hierzu ist noch unvollständig, da bislang weder internationale Hilfsorganisationen noch die EU-Beobachtungsmision von den russischen Truppen Zugang nach Südossetien erhalten haben. Die Europäische Union sollte sich weiterhin für die Klärung der Vorwürfe und gegebenenfalls auch für deren Verfolgung einsetzen.

Nach dem Rückzug der georgischen Armee aus Südossetien fanden dort und in der sogenannten „Pufferzone“ um Südossetien umfangreiche ethnische Säuberungen an der georgischen Bevölkerung statt. Diese wurden nach Aussagen der Flüchtlinge und Vertriebenen überwiegend von südossetischen Verbänden und sogenannten „Kosaken“ (Freischärler aus dem Nordkaukasus) durchgeführt. Die russische Armee hat diese ethnischen Säuberungen gebilligt, bisweilen wird auch von einer aktiven Beteiligung der russischen Armee berichtet. Der südossetische De-facto-Präsident

Eduard Kokoity brüstete sich öffentlich damit, die georgischen Dörfer in Südossetien dem Erdboden gleichgemacht zu haben, um die Rückkehr der Georgier zu verhindern. Satellitenbilder bestätigen die Zerstörungen. Auch aus dem Kodori-Tal in Abchasien wurden Georgier vertrieben. Wie im Falle Bosnien und Herzegowinas sollte sich die Europäische Union auch in Georgien dafür einsetzen, dass allen Flüchtlingen und Vertriebenen eine Rückkehr in Sicherheit und Würde ermöglicht wird. Ethnische Vertreibungen dürfen nicht legitimiert werden.

In Bezug auf die Wahrung und den Schutz der Menschenrechte in Südossetien, Abchasien, der sogenannten „Pufferzone“ und den von russischen Truppen besetzt gehaltenen Gebieten ist die Frage unerheblich, wer den Krieg begonnen hat. Diese Frage ist jedoch aus russischer Sicht in Bezug auf den Status der Konfliktgebiete Südossetien und Abchasien relevant.

### Beginn eines Krieges

Schon Tage vor dem Kriegsausbruch am 8. August 2008 in Georgien spitzte sich die Lage in der abtrünnigen Region Südossetien zu: Es wurden vermehrt Feuergefechte zwischen den Stellungen der georgischen Friedenstruppe auf der einen und den südossetischen, nordossetischen und russischen Friedenstruppen auf der anderen Seite gemeldet. Nach heftigen Schusswechseln am 7. August 2008 betonte der georgische Präsident Saakaschwili am Abend in einer Fern-

sehansprache, dass die Situation in Südossetien nicht weiter eskalieren dürfe. Saakaschwili verkündete eine einseitige Waffenruhe, die – Berichten zufolge – nach einiger Verzögerung von der georgischen Seite auch eingehalten wurde. Dieser einseitige Waffenstillstand soll von südossetischen Kräften zu Angriffen auf die georgischen Stellungen genutzt worden sein. Es heißt, die georgische Seite habe eine gute Stunde lang den Waffenstillstand durchgehalten.

Der georgische Präsident Saakaschwili erklärte schließlich in der Nacht vom 7. auf den 8. August, in Südossetien auch mit militärischen Mitteln „die verfassungsmäßige Ordnung wiederherstellen“ zu wollen. Der Hintergrund dieser Entscheidung ist bisher nicht vollständig geklärt. Die georgische Regierung verweist auf den massiven Beschuss georgischer Dörfer durch südossetische Verbände. Die Führung der russischen Friedenstruppen soll zudem bestätigt haben, die südossetischen Verbände nicht mehr unter Kontrolle zu haben. Unterdessen legte die georgische Regierung Mitschnitte von Mobiltelefonaten vor, aus denen hervorgeht, dass sich die russische Armee zum Zeitpunkt des georgischen Vormarsches bereits im Roki-Tunnel, der das georgische Südossetien mit dem russischen Nordossetien verbindet, befunden hat. Die russische Regierung wirft dem georgischen Präsidenten Saakaschwili vor, Ziel seiner Armee sei die Vertreibung und Ermordung der ossetischen Bevölkerungsteile in Südossetien gewesen.

Es ist anzunehmen, dass Präsident Saakaschwili und die Verantwortlichen in der georgischen Regierung nicht damit gerechnet haben, dass die Russische Föderation auf das Vorrücken der georgischen Armee nach Südossetien mit militärischen Mitteln antworten würde. Ob dies schlicht eine Fehleinschätzung der georgischen Regierung oder eine ge-

schickt konstruierte russische Falle war, kann gegenwärtig nicht mit Bestimmtheit gesagt werden.

### Klärung der Schuldfrage

Die Kriegsfolgen machen deutlich, dass der Versuch, die Südossetien-Frage militärisch zu lösen, in jedem Fall ein schwerer Fehler war: Todesopfer und zahlreiche Verletzte sind auf allen Seiten zu beklagen. Infrastruktur, öffentliches und privates Eigentum in Südossetien und in den angrenzenden Gebieten wurden in starkem Ausmaß zerstört. Zudem wurden weite Teile Georgiens von russischen Streitkräften bombardiert. Nicht nur die Konfliktgebiete, sondern auch umfassende Gebiete darüber hinaus wurden von der russischen Armee erobert und wochenlang besetzt gehalten. Die Russische Föderation und Nicaragua haben nicht nur Südossetien, sondern auch Abchasien als unabhängige Staaten anerkannt. Aus Sicht Georgiens, der USA, der Europäischen Union und der ganz überwiegenden Zahl von Staaten weltweit sind Abchasien und Südossetien weiter ein integraler Bestandteil des georgischen Staates.

Die georgische Regierung hat einer internationalen, unabhängigen Untersuchung des Kriegsbeginns und des Kriegsverlaufs zugestimmt. Die russische Regierung lässt noch keine Unterstützung einer solchen Untersuchung erkennen. So wird die Frage „Wer hat angefangen?“ noch lange uneindeutig bleiben. Und auch die europäischen Staaten sind sich uneins, wie der Beginn des Konfliktes – insbesondere der Einmarsch der georgischen Armee in Südossetien – zu bewerten ist. Eine wirkliche Klärung der „Schuldfrage“ kann es nur dann geben, wenn die Ereignisse vom August 2008 nicht nur isoliert betrachtet werden, sondern auch Entwicklungen seit Beginn der Konflikte Anfang der Neunzigerjahre mitberücksichtigt werden. Die Europä-

ische Union sollte sich dieser Aufgabe stellen.

### Ein Bild der Geschlossenheit

In den ersten Tagen des Krieges waren deutliche Unterschiede zwischen den Positionen der einzelnen EU-Länder wahrzunehmen. Sehr positiv wurde in Georgien die demonstrative Solidarität der baltischen Länder und Polens aufgenommen. Diese folgten zudem weitgehend der georgischen Darstellung der Ereignisse und brachten sie in die innereuropäische Diskussion ein. Deutschland, Frankreich und andere westeuropäische Länder reagierten aus georgischer Sicht dagegen zunächst zu verhalten. Um diese strategischen Partner nicht zu verstimmen, bemühte man sich in Georgien aber um Verständnis für die Position, man könne nicht gegen Russland, sondern nur mit Russland ein schnelles Ende der Kriegshandlungen herbeiführen.

In Georgien ließ man sich zudem nicht auf den Versuch ein, die EU in ein „russlandfreundliches, altes“ und ein „progeorgisches, neues“ Europa zu unterteilen. Zumal die Position der tschechischen und auch der ungarischen Regierung weniger progeorgisch war als die der polnischen und der baltischen Nachbarn. Großbritanniens Außenminister David Miliband hingegen äußerte sich gegenüber Russland wesentlich schärfer als sein deutscher Kollege Frank-Walter Steinmeier. Auch Schweden ergriff klar für Georgien Partei. Zufrieden nahm man in Georgien wahr, dass allmählich auch in Deutschland und Frankreich der Ton gegenüber Russland schärfer wurde und sich die Positionen innerhalb der Europäischen Union annäherten.

In Anbetracht des Drucks, ein Bild der Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit zu vermitteln, ist es nicht erstaunlich, dass die EU bei ihrem Sondergipfel am 1. September 2008 eine einheitliche Sprache gefunden hat. Der Gipfel brachte ein

deutliches Bekenntnis zur territorialen Integrität Georgiens sowie die Forderung nach der unverzüglichen Umsetzung des Sechs-Punkte-Plans, insbesondere des Rückzugs der russischen Truppen auf die Positionen vor dem Ausbruch des Krieges zwischen Russland und Georgien. Die EU erklärte sich bereit, sich an einem Mechanismus zur Überwachung von Truppenbewegungen zu beteiligen (und stellte zum 1. Oktober 2008 eine Beobachtungsmission zusammen). Die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch Russland wurde scharf verurteilt. Die EU brachte ihre Besorgnis über das unilaterale militärische Eingreifen der Russischen Föderation im Südkaukasus deutlich zum Ausdruck. Als Konsequenz wolle man das Verhältnis zu Russland grundsätzlich überdenken, erklärte die EU. Mit diesen Ergebnissen ist man in Tiflis zufrieden. Von EU-Sanktionen gegen die Russische Föderation war man in Georgien ohnehin nicht ausgegangen.

Alle Mitgliedsländer der Europäischen Union müssen sich um eine gemeinsame Position gegenüber Georgien, aber auch gegenüber Russland bemühen. Nur so kann die Europäische Union auch weiterhin ihre Handlungsfähigkeit sicherstellen.

### Möglichkeiten zur Stärkung Georgiens

Bereits am 26. August 2008, unmittelbar nach der Anerkennung Südossetiens und Abchasiens durch die Russische Föderation, betonte der georgische Präsident Saakaschwili auffällig deutlich, dass sich Georgien als europäisches Land begreife und europäische Werte teile: „Georgien wird ein unabhängiges, reiches und geeintes europäisches Land sein.“ Die USA erwähnte Saakaschwili in seiner Rede kaum, was erstaunen muss, da die Vereinigten Staaten aus Sicht Georgiens bislang deren verlässlichster Partner waren. Bei einer Großdemonstration am 1. Sep-

tember 2008 wurde nach der georgischen Nationalhymne auch Beethovens Ode an die Freude, die Europa-Hymne, gespielt. Ganz offensichtlich sucht Saakaschwili eine deutlich stärkere Annäherung an die Europäische Union als bisher.

Nach dem EU-Sondergipfel ist klar, dass Georgien von der Europäischen Union zunächst humanitäre Hilfe und dann umfangreiche wirtschaftliche Unterstützung erwarten kann. Georgien will aber mehr: Sicherheitsgarantien gegen Russland und eine europäische Integration, die über den Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik hinausgeht. Konkret stellte die EU zunächst ein Freihandelsabkommen und ein vereinfachtes Visa-Regime in Aussicht. Zudem hat die EU angekündigt, ihr Verhältnis zu Russland grundlegend zu überdenken. Aufgrund der Eskalation in den Beziehungen mit Russland ist dies tatsächlich unumgänglich. Gleichzeitig scheint es, als ob die EU der Unterstützung für Georgien den Vorrang vor einer destruktiven Auseinandersetzung mit Russland einräumt.

Konstruktive Möglichkeiten zur Stärkung Georgiens gibt es tatsächlich viele: Von der raschen Wiederherstellung der zerstörten Straßen, Eisenbahnverbindungen und des bombardierten Hafens in Poti bis hin zu einer weiter gehenden Öffnung des europäischen Marktes für georgische Produkte kann viel für die wirtschaftliche Stärkung des Landes getan werden. Der Wiederaufbau zerstörter militärischer Infrastruktur wie Kasernen, Flugplätzen und Radaranlagen sollte ebenso wie die Unterstützung von Entminungsprogrammen und Entwaffnungskampagnen diskutiert werden. Die georgische Regierung muss bei der besseren Integration der armenischen und aserbaidjanischen Minderheiten im Land unterstützt werden, um die Entwicklung weiterer separatistischer Konfliktpotenziale zu verhindern. Sprachkurse und spezielle Bildungsangebote für die Min-

derheiten bieten sich an. Auch die Neuausstattung der von Plünderungen und Zerstörungen betroffenen Schulen und Universitäten ist wichtig.

## Deutliche Demokratiedefizite

Jenseits der akuten, kriegsbedingten Probleme hat Georgien mit deutlichen Demokratiedefiziten zu kämpfen. Soll die Lösung politisch-territorialer Streitfragen künftig ohne militärische Mittel erfolgen und soll Georgien dauerhaft zu einem Stabilitätsanker in der Region Südkaukasus werden, muss nun besonders auf die Demokratieförderung gesetzt werden: Das Parlament ist in Georgien sehr schwach, der Präsident sehr stark. Eine Neubalancierung von Gewaltkontrolle und Gewaltenschränkung erscheint notwendig. Zudem ist die Rechtsstaatlichkeit noch nicht vollständig gewährleistet. Richtern und Staatsanwälten wird immer wieder vorgeworfen, politisierte Urteile oder Gefälligkeitsurteile zu fällen. Insbesondere die Eigentumsrechte, die Meinungs- und die Pressefreiheit erscheinen nicht ausreichend geschützt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu erwähnen, dass die georgischen Fernsehsender faktisch unter der Kontrolle der Regierung stehen.

Für das Entstehen einer pluralistischen demokratischen politischen Kultur ist es wichtig, die Prinzipien der politischen Beteiligung und der Kontrolle zu stärken. Politiker werden in Georgien von ihren Wählern noch zu selten aufgrund einer bewussten, inhaltlich orientierten Entscheidung gewählt. Die Wähler erhalten während der Legislaturperiode keine ausreichenden Informationen, um dann eine wirkungsvolle politische Kontrolle mittels Wieder- oder Abwahl ausüben zu können. Für die Entwicklung einer pluralistischen demokratischen politischen Kultur ist zudem die Ausdifferenzierung und Stabilisierung des georgischen Parteienspektrums notwendig. Eine über-

starke Regierungspartei und eine in weiten Teilen schwache Opposition behindern die Entwicklung des Parlamentarismus in Georgien.

Es wäre wünschenswert, dass eine konkrete Road-Map mit der georgischen Regierung vereinbart wird, die nicht nur die Reform der Gesetzesgrundlagen sicherstellt, sondern auch deren Implementierung. Im Rahmen eines solchen Road-Map-Prozesses könnte die georgische Regierung eine Menge Vertrauen zurückgewinnen. Dieses Vertrauen ist der Schlüssel sowohl zu einer stärkeren EU-Integration als auch zu dem ersehnten Membership Action Plan (MAP) und damit zur NATO.

### Neue politische Prioritäten

Während des Krieges herrschte ein „Burgfrieden“ zwischen der inner- und außerparlamentarischen Opposition und der Regierung. Dieser Friede ist mittlerweile aufgekündigt. Bislang war in der Bevölkerung allerdings noch wenig Resonanz auf die beginnenden innenpolitischen Auseinandersetzungen wahrzunehmen. Es hieß, solange das Land von Russen besetzt sei, sei es nicht an der Zeit, den Präsidenten zu kritisieren. Präsident Saakaschwili sitzt gegenwärtig entsprechend noch fest im Sattel.

Bis zum 10. Oktober 2008 haben die russischen Truppen die außerhalb Südossetiens und Abchasiens besetzt gehaltenen Teile Georgiens verlassen. Allerdings bleibt noch das Gebiet um Achalgori umstritten. Georgien droht eine wirtschaftliche Krise und für den Winter Energieknappheit, da das Land nach wie vor von russischem Gas abhängig ist. Zum Jahrestag der Unruhen vom 7. November 2007 wurden bereits neue Demonstrationen der außerparlamentarischen Opposition angekündigt. Georgien stehen daher un-

ruhige Monate bevor. Wenn sich die Regierung Saakaschwili jedoch keine größeren Fehler im Umgang mit möglichen Protesten (wie zum Beispiel der gewaltsamen Niederschlagung am 7. November 2007) leistet und sich weder das Militär noch die Polizei den Protesten anschließt, ist durchaus damit zu rechnen, dass die UNM-Regierung im Amt bleibt.

Laute Stimmen warnen im Westen mit Blick auf die östliche EU-Außengrenze und mit Blick auf die Ukraine eindringlich vor einer Politik des „Appeasement“ gegenüber Russland. Allerdings: Weder Deutschland noch die EU unterschätzen die Russische Föderation. Es ist auch nicht anzunehmen, dass die Russische Föderation die EU und die gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung unterschätzt. Auch in Georgien wird anerkannt, dass man mittelfristig zu einem geordneten Umgang mit Russland finden muss. „Nicht die Russen, sondern die russische Regierung ist unser Feind“, erklärt der georgische Präsident Saakaschwili.

Unter diesen Prämissen gilt es, für Georgien möglichst viel herauszuholen: Die territoriale Integrität des Landes, internationale Beobachter oder sogar eine internationale Friedensmission in Abchasien und Südossetien sowie die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen – so müssen die politischen Prioritäten lauten. Hierfür braucht Georgien eine Europäische Union, die den Dialog mit Russland nicht abreißen lässt.

Natürlich bleibt die moralische Befriedigung bei einem pragmatischen Vorgehen zunächst auf der Strecke. Aber: Ein klares Bekenntnis zu europäischen Werten und internationalem Recht sowie ein langer Atem beim konsequenten Einfordern von Respekt für dieses Bekenntnis von Russland versprechen mehr Erfolg als rhetorisches Fäusteschütteln.