

März 2019

NEUE DYNAMIKEN AM SÜDKAUKASUS

Eva Zeis, Christoph Bilban

Die Revolution in Armenien im April 2018 brachte eine neue Dynamik in den Konflikt um Berg-Karabach. In Georgien zeigten der 10. Jahrestag des russisch-georgischen Krieges und die Präsidentschaftswahlen die schwierige Lage des Friedensprozesses mit Abchasien und Südossetien, besonders die divergierenden Narrative, auf. Das Internationale Krisen- und Konfliktmanagement am Südkaukasus steht nach wie vor in einem Spannungsverhältnis zwischen den innenpolitischen Entwicklungen, einem profitablen Status Quo für die politischen Eliten und der Frage, ob die Konflikte mehr oder weniger internationale Aufmerksamkeit erfordern.

„Eingefrorene“ Konflikte

Die Bemühungen zur Konfliktlösung im Südkaukasus reichen bis in die frühen 1990er-Jahre zurück und beschäftigen die internationale Gemeinschaft auch heute noch. Die sogenannten „eingefrorenen“ Konflikte in Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach fordern noch immer Opfer, schränken den Alltag der Menschen ein und sorgen für rechtliche und politische Probleme in der Region.

In Abchasien und Südossetien unterscheiden sich zwar die Konfliktursachen und deren Dynamiken, doch beide sind maßgeblich vom Kampf für Selbstbestimmung geprägt. Für Georgien ist die territoriale Souveränität zentral, während der Kreml russische Staatsbürger in den abgespaltenen Gebieten schützen will. Anzumerken ist, dass die meisten Bewohner dieser Gebiete die russische Staatsbürgerschaft erst seit 2002 bekommen haben.

Steigende Spannungen seit den frühen 2000er-Jahren mündeten im russisch-georgischen „Fünf-Tage-Krieg“ vom August 2008. Als Konsequenz wurden die bishe-

rigen Missionen der OSZE und der Vereinten Nationen (VN) beendet.

Von 1992 bis Dezember 2008 unterstützte eine OSZE-Mission die georgische Regierung in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Konfliktlösung. Die Beobachtermission der VN in Georgien (UNOMIG) überwachte seit 1993 den Waffenstillstand zwischen Georgien und Abchasien. Sie wurde mangels Einigkeit im VN-Sicherheitsrat im Juni 2009 eingestellt. Ihre Aufgaben übernahm aber die seit 2008 bestehende EU Monitoring Mission to Georgia (EUMM), eine zivile, unbewaffnete Beobachtermission. Sie unterstützt außerdem die Umsetzung des 6-Punkte-Abkommens, welches durch EU-Vermittlung ausgehandelt wurde. Im Gegensatz zur UNOMIG und der OSZE-Mission hat die EUMM keinen Zugang zu

den Regionen Abchasien und Südossetien, was die Auftragserfüllung erschwert.

Seit 1988 schwelt der Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan über den Status von Berg-Karabach. Der Konflikt entwickelte sich zu einem zwischenstaatlichen Krieg, der bis 1994 dauerte. Nach der Eskalation des Konflikts im Jahr 1992 bildete die OSZE die sogenannte „Minsk-Gruppe“, um zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Den Vorsitz haben hier Frankreich, Russland und die USA inne. Die Regierung von Berg-Karabach wird aber nicht als Konfliktpartei anerkannt. Die OSZE führt zusätzlich ein nicht permanentes Monitoring durch. Es beinhaltet jedoch keine „fact-finding“-Komponente, weshalb diese Maßnahme eher symbolischen Charakter hat. Verletzungen des Waffenstillstands werden so nicht verhindert. Der Konflikt fordert in der Regel weniger als 30 Tote pro Jahr. Die Eskalation im „Vier-Tage-Krieg“ vom April 2016 mit etwa 200 Toten stellte einen deutlichen Rückschritt im Friedensprozess dar. Seitdem sind die politischen Fronten verhärtet und die Friedensverhandlungen stocken. Im Mai 2018 kam es zu einem erneuten Zusammenstoß zwischen armenischen und aserbaidischen Kräften an der Grenze zur aserbaidischen Exklave Nachitschewan.

Aktueller Status des IKKM

Für Georgien sind die relevantesten Formate internationaler Konfliktlösung aktuell die Geneva International Discussions (GID) sowie die Incident Prevention and Response Mechanisms (IPRM). Die GID basieren auf dem Waffenstillstandsabkommen zwischen der EU, Russland und Georgien von 2008. Unter der Leitung der OSZE, der EU und den VN finden alle drei Monate Gespräche zwischen Russland, den USA, Georgien, Abchasien und Südossetien statt. Bereits seit den ersten Diskussionsrunden im Jahr 2008 sind diese von gegenseitigem Misstrauen zwischen Moskau und Tiflis geprägt. Während Georgien von einer de-facto Okkupation

durch Russland spricht, negiert Moskau jegliches Engagement in den Konflikten. Die engen Beziehungen zwischen den abgespaltenen Regionen und Russland seit 2008 und die letzten Todes- und Mordfälle von georgischen Staatsbürgern in den abgespaltenen Gebieten belasten die Atmosphäre bei den GID. Moskau hingegen betrachtet die verstärkten Beziehungen Georgiens zur NATO äußerst kritisch, wie in der letzten Runde der GID im Dezember 2018 wieder deutlich wurde. Obwohl alle beteiligten Parteien die Situation vor Ort als „relativ ruhig und stabil“ bezeichnen, konnten im Rahmen dieses Formats bisher keine wesentlichen Fortschritte im Friedensprozess erzielt werden.

Das wichtigste Format in Bezug auf die humanitäre Situation und Sicherheitsfragen sind die zwei IPRMs in Ergneti (für Südossetien) und in Gali (für Abchasien). Die OSZE und die EUMM ermöglichen diese monatlichen Treffen zwischen Russland, Georgien, Südossetien und Abchasien, um konkrete Probleme zu lösen. Jedoch wurde der IPRM in Gali seit Juni 2018 wegen georgischer Sanktionen gegen 33 südossetische und abchasische Beamte ausgesetzt und bisher nicht wieder aufgenommen. Auch das IPRM in Ergneti wurde von September bis Dezember 2018 von Südossetien aufgrund zweier Haftbefehle gegen südossetische Sicherheitsbeamte boykottiert.

Das internationale Konfliktlösungsformat in Berg-Karabach ist die (derzeit blockierte) Minsk-Gruppe. Das Agieren der Gruppe wird oft als intransparent kritisiert, da sich die Friedensverhandlungen auf die Track-1 Diplomatie, also die politische Führungsebene, beschränken und sie hinter verschlossenen Türen stattfinden. Das gilt auch für die „Madrid Prinzipien“, einen seit 2007 diskutierten Lösungsvorschlag, der bisher nicht offiziell veröffentlicht wurde. Der neue armenische Premier Nikol Paschinjan versucht dies zu ändern, indem er über Soziale Medien von den Treffen berichtet. Weiters vereinbarte er mit Aserbaidschans Präsident Ilham Ali-

jew im September 2018 einen direkten Kommunikationskanal, um zukünftige Eskalationen wie im Mai 2018 zu verhindern. Bilaterale Gespräche auf Beamtenebene wurden bereits aufgenommen, doch die Minsk-Gruppe bleibt das primäre Konfliktlösungsforum.

Politische Veränderungen – neue Dynamiken

Die samtene Revolution in Armenien stellt zweifellos die wesentlichste Veränderung der politischen Lage am Südkaukasus dar. Auch die Präsidentschaftswahlen in Georgien könnten potentiell Auswirkungen auf die Bemühungen zur Konfliktlösung haben.

Die Proteste in Jerewan im April 2018 richteten sich gegen den damaligen Premier und ehemaligen (Langzeit-)Präsidenten Sersch Sargsjan und dessen Regierungspartei. Sie sind die größten Proteste im post-sowjetischen Raum seit dem Euromaidan 2013/14. Anders als in der Ukraine hatten die Proteste keine pro-westliche Orientierung, sondern waren von innenpolitischen Themen dominiert. Der Wunsch nach Reformen und der Kampf gegen die herrschende Korruption und Nepotismus trugen maßgeblich zur Mobilisierung bei. Der Mann im Zentrum der Proteste war Nikol Paschinijan, der im Mai neuer Premier wurde. In vorgezogenen Parlamentswahlen im Dezember 2018 erlangte seine Partei schließlich die absolute Mehrheit. Paschinijan vertritt einen klaren Standpunkt zum rechtlichen Status von Berg-Karabach: Es gehört zu Armenien und das Territorium sollte wieder vollständig eingegliedert werden. Paschinijan bevorzugt die Minsk-Gruppe für die Konfliktlösung, spricht sich jedoch für mehr lokale Repräsentation, insbesondere die Teilnahme von Vertretern aus Berg-Karabach und gegen ein intransparentes Vorgehen aus.

Bisher ist kein eindeutiger Einfluss der Revolution hinsichtlich einer Konfliktlösung feststellbar. Sie könnten jedoch Reformen

und einen öffentlichen Diskurs anregen, der zu mehr Dynamik auf der zivilgesellschaftlichen Ebene führt. Trotz erster positiver Schritte seitens Armeniens hat Baku seine Position nicht verändert. Aserbaidschan ist immer noch skeptisch, ob Jerewan tatsächlich an Frieden interessiert ist. Eine Einigung zur Konfliktbeilegung würde jedoch beiderseitiges Entgegenkommen voraussetzen.

Die letzten Direktwahlen zum Präsidentenamt in Georgien im Oktober 2018 beendeten die Transformation zu einem parlamentarischen System. Die Wahlen gewann Salome Surabischwili. Sie wurde somit die erste weibliche Präsidentin Georgiens. Ihre bisherigen Aussagen zu den Konflikten in Abchasien und Südossetien sind jedoch vage. Sie hat einen klaren Standpunkt zum rechtlichen Status der abgespaltenen Regionen: Diese gehören immer noch zu Georgien, weshalb die territoriale Integrität Georgiens nicht zur Verhandlung steht. Sie spricht sich darüber hinaus für zusätzliche Maßnahmen und Kapazitäten im Rahmen der EUMM aus. Jedoch wurden durch die Verfassungsreform 2017 die Befugnisse des Präsidenten eingeschränkt, weshalb ihre Position wenig Veränderungen für den Friedensprozess bringen wird.

Im August 2018 jährte sich der russisch-georgische Krieg zum zehnten Mal. Beide Seiten gedachten des Ereignisses mit unterschiedlichen Narrativen. So ignorierte die georgische Seite, dass der Angriff auf Zchinwali eine bewusste Entscheidung des damaligen Präsidenten Saakaschwili war. Aber auch die russische Perspektive leugnet die provokativen Handlungen Moskaus seit 2006, denn man habe nur auf georgische Aktionen reagiert. Die Relevanz der verschiedenen Blickwinkel zeigte sich deutlich an der heftigen Kritik gegenüber Surabischwilis „sehr Russland-freundlicher“ Position. Dabei zitierte sie in ihrem Wahlkampf lediglich den Tagliavini-Bericht der EU und erkannte an, dass Georgien 2008 die ersten Schüsse auf Südossetien abgefeuert hatte.

Herausforderungen für das IKKM

Der Südkaukasus ist zwischen liberalen und autoritären Ansätzen zur Konfliktlösung hin- und hergerissen, was Tür und Tor für Einflussnahme und Einmischung durch externe Akteure öffnet. Liberale Ansätze sehen eine umfangreiche Demokratisierung der Region vor, während autoritäre Ansätze auf eine hegemoniale Kontrolle von öffentlicher Meinung, Territorium und Wirtschaft setzen, um Konflikte bzw. deren Eskalation zu verhindern. Die samtene Revolution konnte den Nexus Sicherheit vs. Demokratie zum ersten Mal aufbrechen und somit zeigen, dass auch ein demokratisches System Sicherheit garantieren kann. Nichtsdestotrotz scheint es derzeit vorteilhafter zu sein auf autoritäre Elemente zu setzen, als einen umfassenden Reformprozess einzuleiten.

Beobachter sind sich nicht einig darüber, ob die Konflikte im Südkaukasus mehr internationale Aufmerksamkeit benötigen oder ent-internationalisiert werden sollten. Einerseits kann mehr internationale Aufmerksamkeit Druck auf die beteiligten Parteien zur Konfliktbeilegung ausüben. Andererseits behindern externe Akteure den Friedensprozess, indem sie ihre eigenen Positionen und Interessen mit einbringen.

Schließlich spielen auch Narrative eine Rolle in der Konfliktlösung. Abchasien und Südossetien sind nicht bereit ihre de-facto Unabhängigkeit aufzugeben, und Georgien muss anerkennen, dass dieser Wunsch nicht erst durch Russlands Unterstützung entstanden ist. Erste Schritte, wie die Anerkennung abchasischer Dokumente als Identitätsnachweis durch georgische Behörden, bieten jedoch die Chance einer langsamen Annäherung.

Ausblick und Empfehlungen

Insgesamt weisen die Entwicklungen darauf hin, dass Konfliktlösung eine hypothetische und weit entfernte Möglichkeit ist. Der Status Quo in Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach ist nicht ideal, aber stabil. Die GID, IPRM, EUMM und Minsk Group stellen zwar einige Werkzeuge zur Konfliktlösung bereit, es fehlt jedoch der Konsens zwischen den beteiligten Akteuren. Paradoxerweise ist der erfolgversprechendste Weg aktuell, die Konflikte nicht zu lösen, um so zumindest einen „negativen Frieden“ zu erhalten. Doch dieser bietet keine nachhaltige und transformative Lösung.

- Die europäischen diplomatischen Initiativen und Mittel zur Unterstützung der inter-ethnischen Vertrauensbildung und der Förderung von people-to-people Kontakten sollten ausgebaut werden.
- Die Verlängerung des EUMM Mandats im Dezember 2018, sowie die Fortsetzung des Ergneti IPRM ist ein positives Signal. Die EU sollte sich um eine Fortsetzung des Gali IPRM bemühen und außerdem helfen, negative Effekte der schleichenden Grenzverschiebung durch Südossetien und Abchasien Richtung Georgien („borderization“) einzudämmen.
- Der Zustand des „negativen Friedens“ ist nicht nachhaltig und besonders unvorteilhaft für die Zivilbevölkerung. Das IKKM sollte versuchen die Spannungen zwischen liberalen und autoritären Zugängen aufzulösen, z. B. durch Stärkung demokratischer Institutionen und Prozesse in der Region.

Impressum:

Medieninhaber/Herausgeber/Hersteller: Republik Österreich/BMLV, Roßauer Lände 1, 1090 Wien

Redaktion: Landesverteidigungsakademie Wien/IFK, Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Periodikum der Landesverteidigungsakademie

Druck: ReproZ W, Stiftgasse 2a, 1070 Wien



www.facebook.com/lvak.ifk