

Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen bei der Bearbeitung von Konflikten im Südkaukasus

Walter Kaufmann

Der südliche Kaukasus befindet sich seit nahezu 15 Jahren in einer hoch komplexen Konfliktsituation. Nach dem 11. September 2001 wird international über diese Region jedoch v.a. ein sicherheitspolitischer Diskurs geführt. Unter dem Stichwort „failing states“ sind die Sicherheitsrisiken in den Vordergrund der Diskussion getreten, die von unkontrollierten oder zumindest der zentralstaatlichen Kontrolle entzogenen Territorien ausgehen. In Bezug auf die eigenen regionalen Konflikte wird der „Anti-Terror-Kampf“ von den südkaukasischen Regierungen v.a. gegen die secessionistischen Bestrebungen instrumentalisiert. Aus Militärübungen werden Anti-Terror-Trainings, aus Militärbasen Anti-Terror-Zentren; in Aserbaidschan aus antiarmenischer Propaganda „Anti-Terror-Aufklärung“ etc.

Im Rahmen dieses Beitrags wird zunächst eine Einführung in die Konfliktsituation gegeben und der geopolitische Kontext beschrieben, der maßgeblich dazu beigetragen hat, dass bis heute für keinen der nur per Waffenstillstand „eingefrorenen“ Konflikte eine abschließende politische Lösung gefunden werden konnte. Vor diesem Hintergrund wird im zweiten Teil die Rolle internationaler und regionaler NGOs beschrieben, die an einer Überwindung des derzeitigen Status-quo arbeiten. Abschließend gehe ich auf einige Defizite ein, deren Überwindung aus meiner Sicht einen wichtigen Qualitätssprung in der konfliktbezogenen NGO-Arbeit bewirken könnte.

Die folgenden Überlegungen zur Rolle von NGOs bei der Bearbeitung von Konflikten im südlichen Kaukasus sind direkt aus der mehrjährigen regionalen Praxis der Heinrich-Böll-Stiftung im Bereich Konflikttransformation abgeleitet.

1. Politische Lage

1.1. Drei ethnopolitische Kriege in der ersten Hälfte der 1990er Jahre:

Die Auseinandersetzungen zwischen Armeniern und Aserbaidschanern um die Zugehörigkeit der überwiegend armenisch bevölkerten, in Aserbaidschan gelegenen Enklave Berg-Karabach begannen bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Mit dem nahenden Zerfall der Sowjetunion in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wurde die „Befreiung Berg-Karabachs“, dem in der Sowjetzeit der Status eines autonomen Gebiets („oblast“) innerhalb Aserbaidschans zukam, zum Grundmotiv der armenischen Unabhängigkeitsbewegung: Das sog. „Karabach-Komitee“ vereinigte die wichtigsten Führungsfiguren der antikommunistischen Opposition, die noch vor der formalen Auflösung der Sowjetunion die ersten unabhängigen armenischen Wahlen gewannen und ihre Vorstellungen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit untrennbar mit der Befreiung der Karabach-Armenier von

„permanenter Diskriminierung durch Aserbaidschan“ verbunden. Aber auch auf der Gegenseite diente die „Verteidigung von Karabach“ den von der Unabhängigkeit eher überraschten Aserbaidschanern als das „nationale Projekt“ zur Konsolidierung einer nationalen Identität.

Dieser dramatische Identitätskonflikt, in dem sich die Perzeptionen der Konfliktparteien gegenseitig absolut ausschließen, führte in der Phase seiner kriegerischen Eskalation 1991-1994 zu mindestens 20.000 Toten und insgesamt ca. 1,1 Mio Flüchtlingen, die Mehrzahl von ihnen Aserbaidschaner aus den armenisch besetzten Territorien Aserbaidschans. Nach grossen militärischen Erfolgen der Armenier und der Besetzung von ca. 14% des aserbaidischen Territoriums (inklusive Berg-Karabachs) wurde 1994 ein Waffenstillstand geschlossen.¹ Er wird seither ohne internationale Militärpräsenz weitgehend eingehalten, wobei an der waffenstarrten Frontlinie jährlich bis zu 200 Soldaten durch Scharfschützen und Minen sterben. Im Grunde sind drei Seiten direkt an dem Konflikt beteiligt: mit Armenien und Aserbaidschan zwei international anerkannte Staaten, die Mitglieder des Europarates sind, sowie die nichtanerkannte Republik Berg-Karabach. Diese ist über die besetzten Gebiete nun mit Armenien verbunden und wirtschaftlich komplett von Armenien abhängig. Trotz



einer in Teilen eigenständigen Politik ist Berg-Karabach aber bis heute von den unter Regie der sog. Minsk-Gruppe der OSZE² geführten Verhandlungen auf aserbaidisches Verlangen hin ausgeschlossen geblieben.

In Georgien

entzündeten sich nach dem Ende der Sowjetunion zwei Sezessionskonflikte – um Südossetien und Abchasien. Nach der an „Titularnationen“ ausgerichteten, hierarchischen territorialen Ordnung der Sowjetunion kam Abchasien der Rang einer Autonomen Republik und Südossetien der eines Autonomen Gebietes innerhalb der Sowjetrepublik Georgien zu. Mit der Auflösung der Sowjetunion

¹ Die derzeit beste Gesamtdarstellung zum Karabach-Konflikt bietet de Waal (2003).

² Im März 1992 beschloß der Rat der KSZE (später OSZE), eine Friedenskonferenz zu Karabach unter Schirmherrschaft der Organisation in der weißrussischen Hauptstadt Minsk auszurichten. Die Vorbereitungen der Konferenz dauern seit 14 Jahren an; die Minsker Gruppe, gedacht als Provisorium zur Vorbereitung des Minsker Treffens, bildet seither den offiziellen Rahmen für Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien. Den Vorsitz teilen sich Russland, die USA und Frankreich (s. Dehdashti, 2000).

erstarkten auch in Südossetien und Abchasien Bestrebungen, das ihnen „im selben Maß wie den Georgiern zustehende Recht auf Unabhängigkeit“³ auszuüben. Massiv verstärkt wurde dieses Bestreben durch schwere ethnische Diskriminierungen unter dem ersten georgischen Präsidenten Gamsachurdia, der für sein von 30% Nichtgeorgiern bewohntes Land die Parole „Georgien den Georgiern“ ausgab. Der Versuch der georgischen Zentralregierung, diese Autonomie- bzw. Sezessionsbestrebungen militärisch (im damaligen Georgien eher paramilitärisch) zu unterdrücken, führte zu massiver Gewalteskalation. Russland schürte zunächst mit Waffenlieferungen an beide Seiten die Konflikte, um sich schließlich im Verlauf der Auseinandersetzungen auf die Seite der sezessionistischen Republiken zu schlagen. Nach schweren Niederlagen der Georgier wurden in beiden Fällen 1994 Waffenstillstände abgeschlossen, die in Südossetien durch ein gemischtes georgisch-ossetisch-russisches Kontingent, in Abchasien durch eine von Russland gestellte GUS-Friedenstruppe überwacht werden. Für Abchasien besteht eine UN-Beobachter- und Verhandlungsmission; der georgisch-südossetische Verhandlungsprozess findet seit 1994 unter der Schirmherrschaft der OSZE statt.

Ergebnis der Konflikte ist das Bestehen von 6 politischen Entitäten, von denen nur drei international anerkannt sind. Politische Lösungen werden von allen Seiten durch Festhalten an Maximalforderungen blockiert. Wirtschaftliche Entwicklung vollzieht sich nur langsam und mit massiven regionalen und sozialen Disparitäten (Öl in Aserbaidschan, Renten-Ökonomien in den Hauptstädten). In ländlichen Gegenden und am Rande der Städte herrscht Massenarmut, v.a. unter den ca. 1,5 Mio. Binnenflüchtlingen (*Internally Displaced Persons*). Nach Schätzungen ist die Gesamtbevölkerungszahl der Region zwischen 1990 und 2004 durch massive Emigration und hohe Sterblichkeit um bis zu einem Drittel auf ca. 14,5 Mio gesunken .

Zu den wichtigsten Profiteuren der Konflikte zählen autoritäre Regierungen, die zum Erhalt ihrer politischen und wirtschaftlichen Macht auf den „Kriegszustand“ rekurrieren, in dem sich ihr Land noch immer befindet, und kriminelle Netzwerke, die über Grenzen und Konfliktlinien hinweg mit Waffen, Drogen und Menschen handeln.

1.2. Geopolitik

Ein wesentlicher Grund dafür, daß nach über zehn Jahren Waffenstillstand noch für keinen der südkaukasischen Konflikte eine politische Lösung gefunden werden konnte, ist die Rolle, die der Südkaukasus als eines der „letzten Schlachtfelder“ des Kalten Krieges zwischen den USA und Russland im Ringen um geopolitische Einflusszonen spielt. Dadurch werden die Konfliktparteien

³ Die automatische Anerkennung der 15 früheren Sowjetrepubliken durch die internationale Gemeinschaft führte in mehreren Fällen zu Protest auf der Ebene der untergeordneten „Autonomen Republiken“ (v.a. Abchasien, Tschetschenien), die darin eine nachträgliche internationale Anerkennung der oft von willkürlichen Entscheidungen geprägten sowjetischen Nationalitätenpolitik sahen und dasselbe Recht auf nationale Selbstbestimmung einforderten.

ermutigt, sich nicht in eigener Verantwortung um Kompromisse zu bemühen, sondern sich vorrangig um Unterstützung für die eigene Position beim jeweiligen „großen Bruder“ zu kümmern.

Diese „großen Brüder“ agieren, grob vereinfacht, entlang zweier sich kreuzender geopolitischer Achsen: Russland-Armenien-Iran versus USA-Türkei-Georgien-Aserbaidschan.

Obwohl Russland als größter Arbeitsmarkt für südkaukasische Arbeitsmigranten, als Energielieferant und als Absatzmarkt für südkaukasische Lebensmittel schon ökonomisch von herausragender Bedeutung ist, hält die russische Führung an einer klassischen Hinterhofpolitik fest, die Einfluß und Sicherheit an seiner Südflanke v.a. mit militärischen und geheimdienstlichen Mitteln zu wahren versucht. Von besonderer Bedeutung ist dabei die russische Unterstützung für die nicht anerkannten, von Georgien abgespaltenen de-facto-Staaten Südossetien und Abchasien. Durch die Ausgabe von russischen Pässen an die Einwohner beider Republiken behält sich Russland hier ein direktes Mitspracherecht in jeder diese Konflikte betreffenden Frage vor, da es sich schließlich um die Angelegenheiten seiner „eigenen Bürger“ handele. Außerdem ist Russland wichtigster Verbündeter Armeniens, in dem es militärische Stützpunkte unterhält.

Das Interesse der USA an der Region wird zum einen von den Öl- und Gasressourcen im Kaspischen Becken bestimmt. Um die Energieversorgung der USA und Europas zu diversifizieren und die Abhängigkeit von den Ölstaaten des Mittleren Ostens und Russlands zu reduzieren, wurde v.a. von den USA der Bau einer Pipeline forciert, die den Transport kaspischen Öls unter Umgehung des Irans und Russlands nach Westen ermöglicht. Zum Jahreswechsel 2005/2006 soll die unter Führung von British Petroleum errichtete Pipeline von **Baku** über **Tbilisi** zum türkischen Mittelmeerhafen **Ceyhan** („BTC-Pipeline“) in Betrieb gehen. Zum anderen bestimmt die geografische Nähe Georgiens zu den Krisenherden im Mittleren und Nahen Osten die amerikanische Politik.

Auch die Europäische Union, die trotz umfangreicher finanzieller Unterstützung der südkaukasischen Staaten bislang über kein eigenes politisches Profil in der Region verfügte, hat in den letzten zwei Jahren ihr Engagement verstärkt. 2003 wurde die Institution eines eigenen „speziellen Repräsentanten der EU“ eingerichtet, der die europäische Politik gegenüber der Region kommunizieren und schnellere und deutlichere Reaktionen auf akute Entwicklungen ermöglichen soll. Mit der Aufnahme in ihr Konzept einer „neuen europäischen Nachbarschaftspolitik“ Mitte 2004 gab die EU den südkaukasischen Staaten die Zusage, ihnen im Falle erfolgreicher demokratischer und marktwirtschaftlicher Transformation privilegierte Zugänge zum europäischen Binnenmarkt und Reiseerleichterungen einzuräumen.

Nach dem 11. September 2001 wird international über den Südkaukasus jedoch v.a. ein sicherheitspolitischer Diskurs geführt⁴ Unter dem Stichwort „failing states“ sind die Sicherheitsrisiken in den Vordergrund der Diskussion getreten, die von unkontrollierten oder zumindest der

⁴ U.a.: Freitag-Wirringhaus (2002), Lynch (2003).

zentralstaatlichen Kontrolle entzogenen Territorien ausgehen. Die Nähe der Region zu den tatsächlichen oder potentiellen Krisenherden des Mittleren Ostens (Irak und Iran), die Verbindung zu den Konflikten im Nordkaukasus, die durch den Südkaukasus verlaufende Ost-West-Route für internationalen Drogen- und Waffenhandel – dies sind die häufigsten Argumente, mit denen internationale Akteure in den letzten Jahren ihre verstärkte Präsenz begründen. So rechtfertigte Russland seine direkte Einmischung in Georgien mit der „Existenz von Trainingslagern islamistischer Kämpfer“ im georgischen Pankisi-Tal, die von dort aus in Tschetschenien agieren würden. Den von der georgischen Regierung eingeforderten Abzug seiner Militärbasen aus Georgien verknüpft Russland mit der Bedingung des Aufbaus georgisch-russischer „Antiterrorzentren“, in denen russischen Spezialisten weitgehende Vollmachten einzuräumen seien. Die USA starteten ein „Train & Equip“-Programm für die georgische Armee, um diese fit für den Antiterrorkampf zu machen, worauf Georgien noch unter Schewardnadze der „coalition of the willing“ beitrug und eigene Soldaten in den Irak entsandte.

In Bezug auf die eigenen regionalen Konflikte wird der „Anti-Terror-Kampf“ von den südkaukasischen Regierungen v.a. gegen die secessionistischen Entitäten instrumentalisiert. Aus Militärübungen werden Anti-Terror-Trainings, aus Militärbasen Anti-Terror-Zentren; in Aserbaidschan aus antiarmenischer Propaganda „Anti-Terror-Aufklärung“ etc.

1.3. Konfliktbearbeitung auf offizieller Ebene

Nach über 10 Jahren Vermittlungsbemühungen unter der Ägide der OSZE (Karabach, Südossetien) bzw. der UN (Abchasien) haben sich eine Fülle an Erfahrungen, Praktiken und Problemen angesammelt, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann. Daher sollen nur wenige Charakteristika der Konfliktbearbeitung auf offizieller Ebene angesprochen werden, die für die Ausrichtung von Projekten inoffizieller bzw. informeller Konfliktbearbeitung durch NGOs von besonderer Bedeutung sind.

Der wichtigste Erfolg internationaler Missionen zur Konfliktbearbeitung zehn Jahre nach Beilegung der militärischen Auseinandersetzungen läßt sich zugleich als ihr größter Misserfolg interpretieren: Die Tatsache ihres Fortbestehens. Gemessen an der Aufgabe, bewaffnete Konflikte möglichst zügig mittels tragfähiger, dauerhafter politischer Konfliktregelungen und Friedensverträge weiterzuentwickeln, sind alle Missionen im Südkaukasus gescheitert. Gemessen am Potenzial für neue Gewalteskalation in den drei bestehenden, aber auch in weiteren potenziellen Konflikten ist die Stabilisierung eines „Verhandlungs-Status quo“, in dessen Rahmen weiter gesprochen und nicht oder fast nicht geschossen wird, ein bedeutendes Verdienst. Auf längere Sicht bleibt auch die Friedensarbeit von nichtstaatlichen Akteuren auf Schutz und Unterstützung durch intergouvernementale Organisationen angewiesen.

Der Misserfolg der internationalen Vermittlungsmissionen, substantielle Fortschritte bei Vertrauensaufbau oder politischer Verhandlungslösung zu erzielen, hat sehr viele Ursachen, von denen sich einige m.E. generalisieren lassen:

Erstens, sind die für eine Konfliktlösung massgeblichen Akteure in Verhandlungsprozessen nur unzureichend oder in realitätsfremden Rollen repräsentiert. So sehen sich Vertreter der international nichtanerkannten de-facto-Republiken Karabach, Südossetien und Abchasien unzureichend repräsentiert und a priori benachteiligt. Während zumindest im Falle der beiden letzteren die militärische Eskalation von Georgien ausging und sie sich daher als Opfer von Angriffskriegen sehen, sind ihre Standpunkte auf internationaler Bühne von vorneherein mit dem Makel der illegitimen Sezession belastet; UN und OSZE, deren Mitglied Georgien ist, stehen a priori auf Seiten des internationalen Rechtsstandpunkts der „territorialen Integrität“ und sind damit im entscheidenden Punkt der Auseinandersetzung parteiisch. Ihre sich aus der internationalen Isolierung ergebende Abhängigkeit von Russland, das die secessionistischen Entitäten militärisch und politisch aus geopolitischem Machtkalkül stützt, belastet jene zudem in den Augen des Westens mit dem Makel, „russische Satelliten“ zu sein. Dies stellt die Legitimität ihrer Positionen zusätzlich in Frage. Während im Falle Südossetiens und Abchasien die Vertreter dieser Seiten als Verhandlungspartner am Tisch sitzen, werden die Karabach-Armenier, deren Sezessionsansprüche den Konflikt überhaupt erst auslösten, als Konfliktpartei von Aserbaidschan ignoriert. Erst seit Anfang 2005 gibt es Anzeichen, dass sich die aserbaidische Regierung auch zu direkten Gesprächen mit Berg-Karabach im Anschluß an eine Rückgabe armenisch besetzter aserbaidischer Gebiete bereit finden könnte. Nicht repräsentiert in den Verhandlungen sind auch externe Akteure, die im Kontext eines regionalen Sicherheitssystems Verantwortung übernehmen müssten – die Türkei und der Iran. Gemessen an seiner tatsächlichen Rolle und Verantwortung ist dagegen v.a. Russland realitätsfremd repräsentiert, das sich als Vermittler geriert, zugleich jedoch über seine massive Einmischung v.a. in die Konflikte in Georgien selbst Konfliktpartei ist. Das gilt – in abgeschwächter Form – auch für die USA, deren Verhältnis zu den verschiedenen Konfliktparteien sich v.a. an den eigenen geostrategischen Interessen ausrichtet.

Zweitens führen die geschilderten geopolitischen Interessenskollisionen auf mehreren Ebenen zu Blockaden; auf der Ebene der regionalen Akteure, die im Vertrauen auf die Unterstützung durch den jeweiligen „großen Bruder“ keine Veranlassung sehen, schmerzhaft Kompromisse mit dem direkten Gegenüber einzugehen, und auf Ebene der internationalen Organisationen, deren Vermittlungsbemühungen des Öfteren schon an Gegensätzen oder fehlender Flexibilität innerhalb der eigenen Strukturen scheitern.

Drittens verlaufen v.a. im Karabach-Konflikt, dem wegen seines regionalen und militärischen Eskalationspotenzials gefährlichsten Krisenzentrum, die Verhandlungen unter striktem Ausschluß der Öffentlichkeit. Während so in regelmäßigen Abständen über angeblich direkt bevorstehende Durchbrüche in den Verhandlungen mit weitgehenden Kompromissen spekuliert wird, von denen

Details nur tröpfchenweise an die Öffentlichkeit gelangen, werden die eigenen Gesellschaften auf absolute Kompromisslosigkeit getrimmt. Dabei verstärken sich v.a. in Aserbaidshjan autoritäre Regierung und verbitterte Opposition im Wiederholen von Maximalpositionen in Bezug auf die Karabachfrage gegenseitig. Dialoginitiativen mit der anderen Seite, v.a. mit Karabach-Armeniern, werden in den in Regierungshand befindlichen elektronischen Medien unter Bann gestellt und als Landesverrat gebrandmarkt.

Viertens fehlt auch „modernerer“ Regierungen eine nachhaltige, schlüssige Strategie für eine gewaltfreie Konfliktbeilegung. Dies lässt sich am Beispiel der jungen georgischen Machtelite zeigen, die nach der „Rosenrevolution“⁵ Ende 2003 Verantwortung für neue Ansätze gegenüber Abchasien und Südossetien übernommen hat. Zwar wird, im Zuge der propagierten Integration des Landes in „euroatlantische Strukturen“, gegenüber westlichen Institutionen immer wieder das Bekenntnis zu Gewaltlosigkeit im Umgang mit den abtrünnigen Republiken abgelegt. An der Aufgabe, durch berechenbare, langfristig angelegte Schritte der Zusammenarbeit zu Sicherheitsfragen und konkreten humanitären und ökonomischen Projekten Vertrauen aufzubauen und dadurch die Bereitschaft zum Gewaltverzicht auf beiden Seiten zu fördern, scheitern Präsident Saakaschwili und seine Regierung jedoch regelmäßig. Zu stark sind die Regierenden selbst geprägt von den stereotypen Erklärungsmustern und Tabus der eigenen Seite zu den Konfliktursachen, zu stark dominiert das Verlangen, durch populistische Versprechungen („nächstes Jahr feiern wir unseren Unabhängigkeitstag in Suchumi [Hauptstadt Abchasiens, WK]“) sich die eigene Popularität zu erhalten. V.a. aber fehlt es an Ideen, wie man unterhalb der alles blockierenden politischen Statusfrage dem weiteren Auseinanderdriften der am Konflikt beteiligten Gesellschaften entgegenwirken kann.

2. Rolle und Potenzial internationaler NGOs

V.a. in Georgien, zunehmend aber auch in den anderen Regionen des Südkaukasus haben sich in den letzten 5-10 Jahren internationale, regionale und lokale NGOs als Initiatoren und Träger von Konfliktbearbeitungsprozessen engagiert. Zu den wichtigsten Akteuren zählen internationale Organisationen wie Conciliation Resources und International Alert aus England, das deutsche Berghof Forschungszentrum für Konstruktive Konfliktbearbeitung und der Norwegische Flüchtlingsrat. Regional bedeutend sind NGO-Netzwerke wie das Kaukasische Forum, ein Zusammenschluss von NGOs aus dem Süd- und Nordkaukasus, und lokale Trägerorganisationen wie das Kaukasische Institut und das Kaukasische Haus in Tbilisi, das Zentrum für Humanitäre Programme in Suchum/i, das Kaukasische Zentrum für Friedensinitiativen in Jerewan oder das Zentrum für Frieden und Demokratie in Baku, um nur einige Beispiele zu nennen.

⁵ Nach gefälschten Parlamentswahlen im November 2003 führten wochenlange Straßenproteste und die friedliche Erstürmung des Parlamentes durch den mit Rosen „bewaffneten“ Oppositionsführer Micheil Saakaschwili und seine Anhänger zum Rücktritt des Langzeitpräsidenten Eduard Schewardnadse. In die internationale Medienberichterstattung und in die Hagiographie des heutigen Präsidenten Saakaschwili sind diese Ereignisse als „Rosenrevolution“ eingegangen.

Bei den lokalen Trägern handelt es sich meist um unabhängige Bildungs- und Forschungseinrichtungen oder um Menschenrechtsorganisationen, die in Zusammenarbeit Dialogprozesse mit der anderen Seite organisieren, sich um die Belange von Flüchtlingen kümmern und in Zusammenarbeit mit unabhängigen Medien die innergesellschaftliche Diskussion zu Konfliktursachen und Konfliktlösungen voranbringen.

Gemessen an seiner Intensität und seiner öffentlichen Wahrnehmung ergab der zivilgesellschaftliche Dialogprozess zum georgisch-abchasischen Konflikt bis vor kurzem im Vergleich das positivste Bild: Seit 1996 finden, organisiert von der Universität Irvine/Kalifornien, regelmäßige informelle Treffen von VertreterInnen der Zivilgesellschaften (NGOs, SchriftstellerInnen, JournalistInnen, WissenschaftlerInnen) statt, bei denen ein breites Spektrum von mit dem Konflikt verbundenen Fragen diskutiert wird. Die Protokolle dieser Treffen werden anschließend im Wortlaut veröffentlicht und in russischer Sprache auf beiden Seiten verbreitet. Im sog. Schlaining-Prozess (benannt nach einer österreichischen Bildungsstätte, in der das erste Treffen stattfand), der von Conciliation Resources und dem Berghof Forschungszentrum betreut wird, treffen sich Akteure verschiedener Ebenen unter Einbeziehung höchster politischer Kreise von beiden Seiten. Schon mehrfach wurden gemeinsame Reisen nach Nordirland unternommen, um sich über den dortigen Prozess zu informieren. Über diese Treffen findet in Georgien eine relativ offene Debatte statt; auch in Filmen und im Fernsehen wird über den Prozess berichtet. In Abchasien sehen sich die NGOs als Träger dieser Dialogprozesse des öfteren massiver Kritik wg. ihrer angeblich „progeorgischen Haltung“ ausgesetzt. Da aber auch wichtige Vertreter der politischen Elite in die Veranstaltungen einbezogen waren, hatte diese Kritik keine nachhaltig negativen Auswirkungen auf ihr Ansehen in der kleinen abchasischen Gesellschaft. Die Situation hat sich nach der Rosenrevolution in Georgien und nach den „Präsidentschaftswahlen“ in Abchasien allerdings verschlechtert: Die nationalistische Rhetorik der georgischen Regierung und eine Patt-Situation in der abchasischen Politik erschweren eine Fortsetzung oder gar Ausweitung der genannten Friedensprozesse.

In Bezug auf Süd-Ossetien ergibt sich ein insgesamt weniger freundliches Bild: Lange Zeit galt dieser Konflikt als leicht lösbar, da es auf Alltagsebene vielfältige Geschäfts- und Privatkontakte zwischen Südosseten und Georgiern gab. Als die georgische Regierung jedoch im Sommer 2004 in aktionistischer Weise mit Zuckerbrot (humanitäre Lieferungen) und Peitsche (Truppenaufmarsch) die wirtschaftliche und politische Kontrolle über die Region im Handstreich wiederherstellen wollte, führte das zu wochenlangen Schießereien knapp unterhalb der Wiederaufnahme regelrechter militärischer Auseinandersetzungen. Dabei wurde sehr deutlich, daß diesem Konflikt von Seiten der georgischen Zivilgesellschaft wie von internationalen NGOs sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. Dies auch deshalb, weil auf südossetischer Seite nur sehr wenige unabhängige gesellschaftliche Akteure als Partner für einen Dialog zur Verfügung standen. Seither hat sich das NGO-Engagement zu Südossetien verstärkt, doch lassen die seit vergangenem Sommer sehr verhärteten politischen Fronten kaum Spielräume für unabhängige Initiativen.

Die schwierigsten Ausgangsbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement zur Konfliktbearbeitung finden sich im Karabach-Konflikt. Während politische Verhandlungsprozesse in äußerster Geheimhaltung und kleinsten Zirkeln verlaufen, wächst die gegenseitige Abschottung und Entfremdung der Gesellschaften. Die Bemühungen internationaler Organisationen wie Conciliation Resources oder der Heinrich-Böll-Stiftung richten sich darauf, durch Diskussionsforen innerhalb der Gesellschaften und Medien-Brücken zwischen ihnen überhaupt Interesse und Bereitschaft für einen Dialog mit der anderen Seite zu fördern. Bislang sind nur wenige Einzelpersonen, v.a. aus Menschenrechtskreisen, in den Austausch mit der anderen Seite eingebunden, die dafür v.a. in Aserbaidschan öffentliche Ächtungskampagnen über sich ergehen lassen müssen.

Worin liegen nun – trotz der beschriebenen Schwierigkeiten – die besonderen Möglichkeiten und Aufgaben von NGOs bei der Bearbeitung der südkaukasischen Konflikte?

Ownership⁶ stärken

Das Verständnis, dass die Lösung und Beilegung kriegerischer Konflikte nicht allein Aufgabe staatlicher Akteure ist, sondern gesellschaftlicher Vorbereitung und Unterstützung bedarf, ist im Südkaukasus noch sehr wenig verbreitet. Wie in allen Bereichen öffentlichen Lebens wirkt das sowjetische Erbe allgemeiner Entmündigung als Desinteresse an allen Fragen des Gemeinwohls, als Apathie und organisierte Verantwortungslosigkeit nach. Dies gilt insgesamt für die Gesellschaften, aber auch für die politischen Akteure selbst, die gerne von der eigenen Verantwortung weg auf größere politische Zusammenhänge, geopolitische Machtfragen etc. verweisen. Auf NGOs, Vereinigungen politisch aktiver und verantwortlicher BürgerInnen also, kommt es daher in erster Linie an, die innergesellschaftlichen Diskussionen zu Wegen aus Konfliktsackgassen voranbringen und öffentlichen Druck auf eigene Regierungen organisieren.

In Georgien ist nach der Rosenrevolution die Situation entstanden, dass die Meinungsmacher des Regierungslagers immer weniger in die zivilen Dialogprozesse eingebunden sind und immer mehr zu „grauen Kardinälen“ werden. NGOs in der Friedensarbeit werden nun eher als Verräter an der nationalen georgischen Sache gesehen. Es erscheint derzeit nicht möglich, diese Hardliner – oft junge, teilweise im Westen ausgebildete Technokraten mit sehr ausgeprägtem Selbstbewusstsein – in bestehende, eher informelle Dialogformen einzubinden. Dafür müssen neue Wege beschrritten werden (hochrangige, prestigeträchtige Treffen im Westen, organisiert von NGOs in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und westlichen Regierungen), ohne die existierenden, Grenzen- und Konfliktlinien überschreitenden Prozesse zu vernachlässigen.

Um Ownership für Konfliktlösungsprozesse zu stärken, müssen NGOs ausserdem dafür eintreten, dass in der öffentlichen Diskussion wie in politischen Verhandlungen die unmittelbaren Bedürfnisse der

vom Konflikt direkt Betroffenen aufgegriffen werden. Dies geht nur, wenn diese direkt in die innergesellschaftliche Diskussion und auch in den Dialog mit der anderen Seite einbezogen werden. Im Fall Georgien-Abchasien gibt es ermutigende Beispiele dafür, wie unter Vermittlung von NGOs georgische Flüchtlinge aus Abchasien mit Abchasen in Kontakt treten und über Bedingungen für eine Flüchtlingsrückkehr beraten.

Die Einbeziehung Betroffener bedeutet unmittelbar auch, die Beteiligung von Frauen an Konfliktbearbeitungsprozessen zu stärken. Noch weit mehr als im Westen werden politische Prozesse im Südkaukasus von Männern dominiert. Während bei Verhandlungen über Krieg und Frieden Frauen fast nicht vorkommen, spielen sie in den von NGOs intitierten Dialogprozessen dagegen in vielen Fällen eine stärkere Rolle.

So werden beispielsweise in der abchasischen Gali-Region, in die viele georgische Flüchtlinge ohne offizielle Genehmigung der abchasischen Behörden zurückgekehrt sind, die meisten Projekte zur Verbesserung der Sicherheits- und Lebenssituation für Flüchtlinge von und mit Frauen organisiert und umgesetzt. An den unter Ägide der UN-Beobachtermission für Georgien geführten Verhandlungen zur Sicherheitslage im Gali-Bezirk sind Frauen jedoch nicht beteiligt.

Informationsblockaden brechen, Transparenz einfordern

Von enormer Bedeutung für den Aufbau von „Peace Constituencies“, also der für einen Kompromissfrieden auf beiden Seiten eines Konfliktes erforderlichen gesellschaftlichen Verfasstheit, ist die Arbeit von NGOs im Bereich Information und Analyse. Trotz „globaler Kommunikation“ erhalten sich in Gesellschaften, die von ihren Regierungen hermetisch gegeneinander abgeschlossen werden und in denen nur wenige Zugang zu Internet haben, in Bezug auf die Konflikte und die andere Seite Erklärungsmonopole und Stereotypen. Der Austausch unterschiedlicher Perspektiven auf den Konflikt und von Informationen zu aktuellen Entwicklungen auch auf der Gegenseite in Print- und elektronischen Medien, in Buchpublikationen und öffentlichen Veranstaltungen auch außerhalb der Hauptstädte ist eine Grundbedingung dafür, dass eine Gesellschaft durch einen Selbstverständigungsprozess aus der Konfliktsackgasse herausfindet.

Über die reine Information hinaus ist es notwendig, dass regierungsunabhängige Experten immer wieder auf die Verbindung von Innen- und Aussenpolitik hinweisen und die Interessen der verschiedenen „Stakeholder“ an den einzelnen Konflikten analysieren.

Und schließlich haben NGOs die wichtige Aufgabe, über Foren und Veranstaltungen aller Art Verbindungen und Austausch zwischen den oft gegeneinander abgeschotteten Ebenen herzustellen,

⁶ Mit diesem schwer übersetzbaeren Begriff bezeichne ich die Bereitschaft von Akteuren, eigenständig (politische, gesellschaftliche) Veränderungsprozesse anzustoßen und Verantwortung für ihren Verlauf und ihre Durchführung zu übernehmen, sich also als „Eigentümer des Prozesses“ zu empfinden.

die für den komplexen Prozess der Konfliktbearbeitung relevant sind: Regierung, Parlament, internationale Organisationen, internationale und lokale NGOs und Medien. Um für diese Aufgabe genügend Legitimität und Autorität zu erlangen, müssen sie allerdings in erster Linie selbst der Anforderung weitmöglicher Transparenz in Bezug auf die eigene Organisation genügen. Dazu gehört, die Ziele und Inhalte der eigenen Aktivitäten ebenso zu veröffentlichen wie Informationen über die verantwortlichen Personen und die finanziellen Grundlagen der Arbeit.

Vorgegebene (geo)politische Rahmen verlassen und erweitern

Wie in diesem Text bereits mehrfach beschrieben, leidet der Südkaukasus darunter, ein Schlachtfeld geopolitischer Auseinandersetzungen zu sein. Weit mehr als intergouvernementale Organisationen haben internationale und regionale NGOs die Möglichkeit, die Beschränktheit der jeweils vorgegebenen geopolitischen Rahmungen („key players“) zu verlassen und sich auch nicht allzusehr um die Achtung geopolitischer Einflusszonen zu kümmern. So können sie in ihrer Dialogarbeit die Konstellationen bewußt mischen, etwa durch Einbeziehung von Akteuren aus den angrenzenden Regionalmächten Iran und Türkei in multilaterale Foren oder durch die Betonung gesamtkaucasischer Dimensionen in der Zusammenarbeit zwischen Initiativen aus dem Süd- und Nordkaukasus.

Besonders wichtig ist, dass sich NGOs nicht oder fast nicht um die Frage der Anerkennung oder Nichtanerkennung von Staaten kümmern müssen, sondern mit Vertretern aller Konfliktparteien als gleichberechtigten Partnern zusammenarbeiten können. Dabei zeigt die Erfahrung, dass bei Sezessionskonflikten immer wieder zwischen bilateralen und multilateralen Dialogformaten gewechselt werden sollte, um die Partei der „Sezessionisten“ nicht permanent in ein Boot mit Vertretern der Seite zu zwingen, von der man sich ja durch den Konflikt losgesagt hat.

Den geopolitischen Kontext zu verlassen bedeutet im Sinne der Stärkung von Ownership auch, geopolitische Mythen zu entlarven, nach denen man selbst, die eigene Regierung, das eigene Land ja keinerlei Verantwortung trage, da letztlich hinter allen Konflikten die verborgene Hand „des Kremls“ oder „des Westens“ stecke. Oder nach denen, umgekehrt, Russland als „Beschützer und Garant“ schon nichts werde anbrennen lassen oder der Westen schon wegen des Öls im Interesse der eigenen Seite eingreifen werde („Der Westen wird Aserbaidschan helfen.“).

Schließlich sollten sich NGOs bemühen, das Potenzial der geopolitischen Westorientierung zu nutzen, die zumindest Georgien und Aserbaidschan, mit Einschränkungen auch Armenien zur Maxime ihrer Aussenpolitik erklärt haben. Indem sich NGOs kundig machen und gegenüber den entsprechenden europäischen und amerikanischen Institutionen eine aktive Lobbyarbeit betreiben, können sie Instrumente des Europarates, der Nachbarschaftspolitik der EU und der amerikanischen Hilfsprogramme als Hebel nutzen, um auf die südkaukasischen Regierungen im Sinne einer gewaltfreien und gerechten Konfliktlösung einzuwirken. Dafür bedarf es auch des guten Kontaktes zu einflussreichen westlichen Medien, deren Meinungen von einigen der im Südkaukasus Regierenden für weit wichtiger genommen werden als die der eigenen Medien.

Auf Prozess hin orientieren, politische Fixierungen lösen

Einen Beitrag leisten können NGOs zu der Herkulesaufgabe, die in der kaukasischen Politik dominierende Mischung aus Macho-Gehabe und Maximalismus zu überwinden und politische Akteure wie auch die sie stützenden Gesellschaften von der Fixierung auf politische Entweder-Oder-Fragen zu produktiven Prozessen stetigen Wandels hin umzuorientieren. Sie sollten durch ihre eigene Arbeit aufzeigen, dass die Einigung über Mechanismen regelmäßigen Austausches und begrenzter Zusammenarbeit prioritär ist gegenüber dem Beharren auf der sofortigen Lösung von Statusfragen. Flexibilität in diesen prinzipiellen politischen Fragen wird nämlich erst möglich durch Vertrauensaufbau und positive Erfahrungen mit der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der anderen Seite bei der Zusammenarbeit an konkreten Projekten (z.B. Sicherheit, wirtschaftliche Entwicklung, Energie, Infrastruktur).

3. Defizite

War bislang v.a. von der positiven Rolle und dem Potenzial die Rede, die NGOs bei der Bearbeitung südkaukasischer Konflikte zukommen, so möchte ich abschließend doch auch auf wichtige Schwächen hinweisen, mit denen man in der recht vielfältigen „Konfliktbearbeitungs-Landschaft“ in der Region häufig konfrontiert wird.

Viele Initiativen leiden an politischer Unbestimmtheit: Ihre Mütter oder Väter haben sich kaum mit den Konfliktursachen auseinandergesetzt und haben von daher keine Vorstellung davon, wie gemeinsam an diesen Ursachen gearbeitet werden sollte und welche mühsamen Eigenleistungen v.a. von der „eigenen Seite“ erbracht werden müssen, um einer Lösung näher zu kommen. Die von diesen Initiativen angeregten Projekte zum Kinder- und Jugendaustausch oder einfach zur „Versammlung von Vertretern aller Seiten für einen friedlichen, gewaltfreien Dialog“ verkennen leicht das sensible politische Umfeld und mißraten des öfteren zu kontraproduktiven PR-Aktionen, durch die sich eine Konfliktseite mißbraucht sieht.

Das relativ geringe Niveau politischer Analyse einiger NGOs (vgl. dazu die Beiträge von Schade, Gebauer, Debiel/Sticht in diesem Band) bremsst die notwendige Diskussion zu Verantwortung und zur Bestimmung legitimer und illegitimer Interessen in den Konflikten. Darüber hinaus wird durch Friedenspathos und die Verkitschung z.T. extrem patriarchaler Traditionen („die friedliebende Frau, die durch das Werfen ihres Kopftuches die kämpfenden Männer zum Einhalten bewegt“) das vielen Konflikten zugrundeliegende gesellschaftliche Modernisierungsdefizit verdeckt bzw. noch manifestiert. Notwendig dagegen wäre die offene Diskussion über Modernisierungsängste und eigene, akzeptable Modernisierungswege.

Viele NGOs vermeiden in ihren Projekten die Auseinandersetzung mit der „Hardware“ der Konflikte, die zugleich für die Betroffenen von allergrößter Bedeutung ist: In den Konfliktzonen sind das Fragen menschlicher Sicherheit, des Schutzes vor Willkür und Kriminalität oder der Rolle von Schmuggel

und grenzüberschreitendem Kleinhandel. Außerhalb der Konfliktzonen sind das v.a. Fragen der Integration und materiellen Absicherung von Flüchtlingen. Und natürlich sind das Fragen von Militär, versteckter oder offener Aufrüstung etc.

Ein nicht auf den Sektor der Konfliktbearbeitung begrenztes, hier aber für die Glaubwürdigkeit besonders schädliches Phänomen ist die (alleinige) Ausrichtung vieler NGO-Aktivitäten auf die Programme von Geberorganisationen. Diese Konjunkturabhängigkeit vom „NGO-Markt“ führt dazu, daß manche Konfliktregionen sich vor (nicht selten fiktiven) NGO-Aktivitäten kaum retten können, während Initiativen in anderen, weniger im Fokus internationaler Aufmerksamkeit stehenden oder weniger zugänglichen Regionen vernachlässigt werden. Zudem ist der von internationalen Gebern des Öfteren ausgeübte Zwang zur bilateralen Zusammenarbeit mit der anderen Konfliktpartei bei Projekten, die sich nicht ausdrücklich auf den Konflikt beziehen, meist kontraproduktiv: Es finden sich die zusammen, die das ausgeschriebene Projektgeld verdienen wollen, aber das Projekt – wegen des öffentlichen und politischen Gegenwindes in der eigenen Öffentlichkeit – unter weitgehender Geheimhaltung und ohne jede Rückwirkung auf die eigene Gesellschaft durchziehen. Internationale Geber sollten sich bewusst sein, dass es für die meisten lokalen Initiativen noch immer ein (auch persönliches) Risiko darstellt, sich an der Politik vorbei für den Austausch und die Zusammenarbeit mit der anderen Seite zu engagieren. Gerade für NGOs in den nicht anerkannten sezessionistischen Republiken sind daher meist multilaterale Projektzusammenhänge akzeptabler und risikoärmer als bilaterale.

Schließlich leidet die Arbeit von NGOs zur Konfliktbearbeitung darunter, dass von Seiten der großen internationalen Geber (EU, Weltbank, USAID u.a.) kein Bezug zwischen ihren internationalen Unterstützungsprogrammen und der Bereitschaft der Regierungen zur zivilen Konfliktbearbeitung hergestellt wird. Damit werden den Konfliktparteien selbst bei aggressivem Verhalten immer wieder die Ressourcen an Geld und internationaler Legitimation zur Verfügung gestellt, die sie zur Beibehaltung ihrer Maximalpositionen und damit zur Aufrechterhaltung des Konfliktzustands benötigen.

4. Schlussfolgerungen

Fazit: Nach zehn Jahren Waffenstillstand in den südkaukasischen Konflikten nehmen NGOs eine wichtige und messbare Rolle bei der Bearbeitung dieser Konflikte ein (v.a. in Georgien) und repräsentieren die einzige funktionierende Form kontinuierlichen grenzüberschreitenden Dialogs und der Zusammenarbeit. Ihre Wirksamkeit könnte noch größer sein, wenn sich ihre Arbeit politisch klarer fokussieren, auf bestimmte prioritäre Bereiche konzentrieren und von der Abhängigkeit von Konjunkturen des „Projektmarktes“ lösen würde.

Literatur

de Waal, Tom: Black Garden. Armenia and Azerbaijan through Peace and War. New York: New York University Press, 2003

Dehdashti, Rexane, Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt, Frankfurt, New York: Campus Verlag 2000

Freitag-Wirminghaus, Rainer, Zentralasien und der Kaukasus nach dem 11. September: Geopolitische Interessen und der Kampf gegen den Terrorismus In: Aus Politik und Zeitgeschichte B8/2002, S. 3-13

Lynch, Dov (Hg.), The South Caucasus: a challenge for the EU. Chaillot Paper 65, Dezember 2003