

Natalie Sabanadze*

Staaten und Minderheiten im Südkaukasus: ein Testfall für die Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen

Einführung

In den Sozialwissenschaften überprüft man eine Theorie am besten anhand eines Falles, der hinsichtlich der zugrunde liegenden Hypothesen und der erwarteten Ergebnisse thematisch geeignet, gleichzeitig aber auch schwierig ist. Exakt einen solchen Fall stellt der Südkaukasus für die Evaluierung der jüngsten Empfehlungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) dar, die *Bozener Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen* (im Folgenden: *Bozener Empfehlungen*). Die Empfehlungen sollen gewährleisten, dass die Unterstützung eines Staates für Angehörige einer nationalen Minderheit in einem anderen Staat nicht zur Ursache von Spannungen zwischen Staaten wird und Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet nicht gefährdet. In der Geschichte gibt es viele Beispiele, in denen einseitige Maßnahmen von Staaten zum Schutz oder zur Verteidigung von Minderheiten in einem anderen Staat, die mit der eigenen Nation verwandtschaftlich verbunden sind (*kin-minorities*), zu Spannungen oder sogar zum Ausbruch von Gewalt geführt haben. Anschauliches Beispiel hierfür sind die Kriege, die im ehemaligen Jugoslawien im Namen verwandtschaftlicher Beziehungen geführt wurden. Noch 2008 brach ein Krieg zwischen zwei OSZE-Teilnehmerstaaten aus, in dem ein Staat – Russland – für sich in Anspruch nahm, zum Schutz einer Minderheit in einem anderen Staat – Georgien – zu handeln. In Mitteleuropa war die Unterstützung Ungarns für ungarische Minderheiten in angrenzenden Staaten lange Zeit Ursache von Spannungen zwischen Ungarn und seinen Nachbarn.

Der Südkaukasus ist nach wie vor eine der unbeständigsten und konfliktträchtigsten Regionen im gesamten OSZE-Gebiet. Die Konfliktmuster in der Region sind stets die gleichen: Staaten und nationale Minderheiten geraten in Streit, es kommt zu einer Einmischung von außen entweder durch einen Staat, in dem die betroffene Minderheit die Bevölkerungsmehrheit bildet bzw. die Titularnation ist (*kin-state*) oder durch Regionalmächte (oder beides) und es folgt ein „eingefrorener“ Friede. Transformations- und Demokra-

* Die in dem vorliegenden Beitrag geäußerten Ansichten sind ausschließlich diejenigen der Autorin und geben nicht die offizielle Position des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten wieder. Der Text beruht auf einem früheren Beitrag von Natalie Sabanadze, *States, Minorities and Regional Hegemons in South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?*, in: Francesco Palermo/Natalie Sabanadze (Hrsg.), *National Minorities in Inter-State Relations*, Leiden 2011, S. 167-183.

tisierungprozesse schaffen Bedingungen, die zur Entstehung von Konflikten beitragen, während schwache demokratische Institutionen und das Fehlen einer Tradition der demokratischen Koexistenz verschiedener ethnischer Gruppen es gleichzeitig schwer machen, zu Verhandlungslösungen zu gelangen. Die Gefahr, dass sich dieses Muster wiederholt, ist groß, wobei möglicherweise weitere Teile der Region in die Konflikte verwickelt werden. Sollte man z.B. das Spannungspotenzial in anderen Gebieten als den von Langzeitkonflikten geprägten Regionen Berg-Karabach, Südossetien und Abchasien einschätzen, so käme man schnell auf die von Armeniern besiedelte Region Samzche-Dschawachetien und die von Aseris besiedelte Region Kwemo-Kartli, die beide in Georgien liegen, wobei Erstere ein höheres Spannungspotenzial aufweist als Letztere. Dieses Muster vergangener und möglicher zukünftiger Konflikte, an denen stets Staaten und Minderheiten beteiligt sind, macht den Südkaukasus zum wahrscheinlichsten Test- und Anwendungsfall für die Bozener Empfehlungen.

Gleichzeitig stellen die politische Dynamik und die strukturellen Bedingungen der Region die Hypothesen, die den Empfehlungen des HKNM zugrunde liegen, auf eine harte Probe. So lautet z.B. eines der zentralen Prinzipien der Bozener Empfehlungen, dass „die Verantwortung für die Achtung und den Schutz von Minderheitenrechten in erster Linie bei demjenigen Staat liegt, in dem die Minderheit lebt“.¹ Dies, so die Empfehlungen, sei im Völkerrecht unbestritten und stelle eine „Voraussetzung für Frieden, Sicherheit und demokratische Regierungsführung, insbesondere in multiethnischen Staaten“² dar. Dieser gesamte Abschnitt der Empfehlungen ist den Maßnahmen gewidmet, die von den Staaten erwartet werden, wenn sie ihrer Verantwortung zum Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten und zur Förderung ihrer Kultur, ihrer Sprache und ihrer Identität gerecht werden wollen. Das allerdings setzt voraus, dass bestimmte grundsätzliche Bedingungen bereits erfüllt sind. Dazu gehört erstens, dass ein funktionstüchtiger und gefestigter Staat existiert, der die wirksame Kontrolle über sein gesamtes Staatsgebiet ausübt und in der Lage ist, seinen Verpflichtungen gegenüber nationalen Minderheiten nachzukommen; zweitens, dass die Angehörigen nationaler Minderheiten sich damit einverstanden erklären, ihre Rechte auch wahrzunehmen und davon abzusehen, die Autorität, die Souveränität und die territoriale Integrität des Staates, in dem sie leben, infrage zu stellen; drittens, dass es genügend demokratische Möglichkeiten gibt, die Bedürfnisse der Minderheiten zu artikulieren, und dass sowohl die Repräsentanten des Staates als auch die Minderheitenvertreter verhandlungs- und kompromissbereit sind; und schließlich setzt es voraus, dass die Achtung und der Schutz der Minderheitenrechte zu einer Demokratisierung der Beziehungen zwischen Staat und

1 OSCE HCNM, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note, Juni 2008, Empfehlung Nr. 2, S. 5. Die Empfehlungen und Erläuterungen sind verfügbar unter: <http://www.osce.org/hcnm/68722> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Erläuterung zu Empfehlung Nr. 2, in: ebenda., S. 11.

Minderheiten führen und zum Frieden wie zur Stabilität eines multiethnischen Staates beitragen.

Keine dieser Voraussetzungen ist im Südkaukasus erfüllt. Zwei der drei südkaukasischen Staaten, Aserbaidschan und Georgien, üben keine wirksame Kontrolle über ihr *De-jure*-Staatsgebiet aus. Alle drei südkaukasischen Staaten sind relativ unterentwickelt; ihnen fehlt es ebenso an politischer Kultur wie an Ressourcen zur Einrichtung durchdachter und oftmals kostspieliger Minderheitenschutzsysteme. Immer wieder stellten Minderheiten die Souveränität und Integrität ihres Residenzstaates infrage und brachten einem benachbarten *kin-state* – oder wie im Falle Südossetiens und Abchasiens Russland – größere Zuneigung und Loyalität entgegen. Die Folge davon ist, dass nationale Minderheiten als Bedrohung für die nationale Sicherheit wahrgenommen und auch so behandelt werden; ihren Interessen entgegenzukommen wird als den Interessen des Staates zuwiderlaufend betrachtet. Aufgrund mangelnder Integration und Einbeziehung der Minderheiten in die Gesellschaften, in denen sie leben, haben die Beziehungen zwischen benachbarten Staaten im Kaukasus direkten Einfluss auf die Beziehungen zwischen Staat und Minderheit im Innern eines Staates. Der Kaukasus gehört generell zu denjenigen Regionen in der Welt, in denen die Legitimität und die Souveränität von Staaten sowohl von innen als auch von außen infrage gestellt werden, Minderheiten als Akteure in regionalen Machtkämpfen auftreten, strategische Interessen notfalls mit Waffengewalt verteidigt und internationale Normen für geopolitische Erwägungen instrumentalisiert werden.

Die Frage lautet also, ob ein *Soft-law*-Dokument wie die Bozener Empfehlungen unter solchen Umständen überhaupt eine Anleitung geben können bzw. ob sie eine realistische Chance haben, irgendetwas zu bewirken. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit dieser Frage auseinander, indem er die Relevanz und die Anwendbarkeit der Bozener Empfehlungen im südkaukasischen Kontext untersucht. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei vor allem Georgien, wo von allen südkaukasischen Staaten die meisten ethnischen Gruppen leben und das Risiko, dass innerstaatliche interethnische Spannungen sich zu einer zwischenstaatlichen Konfrontation entwickeln, größer als in den anderen Staaten ist. Der Beitrag geht von der Annahme aus, dass es den Empfehlungen des HKNM gelungen ist, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen des Staates und denjenigen der Minderheitengemeinschaften herzustellen, und sie daher gerade unter den schwierigen Bedingungen in schwachen Transformationsstaaten wie Georgien und seinen Nachbarn besonders wichtig sind.

Souveränität als Verantwortung

Die Bozener Empfehlungen verweisen gleich zu Beginn auf die staatliche Souveränität und stellen fest, dass Souveränität nicht nur die Hoheitsgewalt

des Staates über sein Staatsgebiet und seine Bevölkerung bedeutet, sondern auch die Verpflichtung enthält, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten und ihren Schutz zu gewährleisten. Die Empfehlungen spiegeln somit das an bestimmte Bedingungen geknüpfte Verständnis von Souveränität wider, das von den Staaten die Einhaltung der Mindeststandards der Menschenrechte verlangt: Souveränität als Recht begründet bestimmte Pflichten.³ Dazu gehört auch die Pflicht, die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten zu schützen und zu fördern.

Wenn Souveränität gleichzeitig Verantwortung bedeutet, dann bedeutet die Infragestellung staatlicher Souveränität, dass man die Fähigkeit des Staates, seinen Pflichten sowohl im Innern als auch nach außen nachzukommen, infrage stellt. Das jedoch untergräbt höchstwahrscheinlich den Minderheitenschutz. Georgiens Erfahrungen in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts zeigen, dass schwache, unsichere und zerfallende Staaten die Sicherheit ihrer Bürger nicht gewährleisten können und nicht in der Lage sind, Minderheiten Schutz zu bieten, da dieser sorgfältig durchdachte rechtliche Rahmenbedingungen, materielle Ressourcen und politisches Engagement erfordert.⁴ Darüber hinaus bedingen sich die Schwäche übergeordneter staatlicher Strukturen, insbesondere in multiethnischen Gesellschaften, und die Zunahme ethnischer Spaltungen sowie die Polarisierung von Identitäten gegenseitig.⁵ Wenn Staaten zerfallen, suchen Menschen Schutz und Sicherheit bei ihren ethnischen Verwandten und Familien. Ist eine solche Situation erst einmal eingetreten, vertiefen sich die Spaltungen zwischen den Gruppen und selbst die harmlosesten Auseinandersetzungen über alltägliche Dinge fallen auf einmal unter die nichtverhandelbaren Kategorien „Identität“ und „Kultur“ („wir gegen sie“) und erhöhen so die Wahrscheinlichkeit eines gewaltsam ausgetragenen Konflikts. In einigen Fällen bitten Minderheiten ihren *kin-state* oder dominante Regionalmächte um Unterstützung und Schutz, was die Wahrnehmung, sie seien „Verräter“ oder Schachfiguren im geopolitischen Spiel anderer Staaten, verstärken kann – mit gefährlichen Auswirkungen auf ihr Wohlergehen und ihre Sicherheit.

Die Bozener Empfehlungen versuchen, die Anfechtungen staatlicher Souveränität sowohl im Innern als auch von außen aufgrund ihrer negativen Folgen für den Schutz von Minderheitenrechten und friedliche innerstaatliche Beziehungen zu begrenzen. Die Empfehlungen warnen die Staaten vor einer Politik

3 Vgl. Henry Shue, *Limiting Sovereignty*, in: Jennifer Welsh (Hrsg.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford 2004.

4 Schwache und unsichere Staaten sind nicht dazu in der Lage, den Schutz von Menschenrechten insgesamt adäquat zu gewährleisten. Brendan O’Leary stellt hierzu fest, dass Staaten, die bestimmte grundlegende Anforderungen (wie z.B. anerkannte Souveränität über ihr Staatsgebiet und die Ausübung der damit verbundenen Prärogative) nicht erfüllen, elementare Menschenrechte nicht schützen, die Entwicklung der Menschen nicht fördern und kaum in irgendeiner Weise integrativ wirken können. Vgl. Brendan O’Leary, *Building Inclusive States*, UNDP Occasional Papers 2004/9, S. 1-2.

5 Vgl. Charles Kupchan, *Nationalism and Nationalities in the New Europe*, Ithaca, NY, 1995, S. 9.

bzw. vor einseitigen Maßnahmen, „die die Aushöhlung des Prinzips territorialer Integrität zum Ziel oder zur Folge haben“.⁶ Die Empfehlungen stellen darüber hinaus fest, dass Handlungen, die die Integration und den sozialen Zusammenhalt multiethnischer Staaten unterminieren, nicht nur die innere Sicherheit von Staaten, sondern auch den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen können. Den Staaten wird daher empfohlen sicherzustellen, „dass ihre Politik in Bezug auf nationale Minderheiten in anderen Ländern die Integration der Minderheiten in den Staaten, in denen sie leben, nicht unterminiert oder separatistische Tendenzen fördert“.⁷ Es wird jedoch hervorgehoben, dass diese Einschränkung nicht nur für Staaten und deren Politik gegenüber andere Staaten gilt, sondern auch für nichtstaatliche Akteure. In diesem Zusammenhang raten die Empfehlungen von ausländischer Unterstützung und Finanzierung politischer Parteien, Bewegungen oder religiöser Organisationen ab, da dies Auswirkungen auf innerstaatliche Prozesse habe und „oftmals zu einer übermäßigen Politisierung von Minderheitenfragen beiträgt, was der gesellschaftlichen Integration ebenso schadet wie den zwischenstaatlichen Beziehungen“.⁸ Die Empfehlungen ermutigen Angehörige nationaler Minderheiten dazu, sich aktiv am öffentlichen Leben zu beteiligen und zur Integration und friedlichen Entwicklung der Gesellschaft, in der sie leben, beizutragen.

Der Trend zum Erwerb der doppelten oder sogar multiplen Staatsbürgerschaft könnte ebenfalls eine Herausforderung für die traditionellen Beziehungen zwischen Staaten und ihren Bürgern sein. Russlands Beispiel zeigt, dass Staatsangehörigkeitspolitik zur Verwirklichung strategischer außenpolitischer Ziele instrumentalisiert werden kann. Russland hat Georgiens „Souveränität als Verantwortung“ mit der Verleihung der russischen Staatsbürgerschaft an ethnische Abchasen und Osseten und der für sich beanspruchten Verantwortung, diese mit allen verfügbaren Mitteln zu schützen, direkt infrage gestellt. HKNM Knut Vollebæk stellte in seiner Erklärung vom 25. August 2008 fest, die Prinzipien der Souveränität und der freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten machten es erforderlich, dass Staaten von der massenhaften Gewährung der Staatsbürgerschaft an die Bürger eines anderen Staates ohne dessen ausdrückliche Zustimmung Abstand nehmen sollten. Er fuhr fort, dass „die Anwesenheit eigener Staatsbürger und ‚ethnischer Verwandter‘ im Ausland nicht als Rechtfertigung dafür genutzt werden darf, die Souveränität und territoriale Integrität anderer Staaten zu untergraben“.⁹ Der Zuständigkeitsbereich von Staaten für ihre Staatsbürger im Ausland ist beschränkt, so z.B. auf konsularischen Schutz; die Verantwortung für den Schutz von Bür-

6 Empfehlung Nr. 10, in: The Bolzano/Bozen Recommendations, a.a.O. (Anm. 1), S. 7.

7 The Bolzano/Bozen Recommendations, a.a.O. (Anm. 1), S. 2.

8 Erläuterung zu Empfehlung Nr. 13, in: ebenda, S. 21.

9 OSCE High Commissioner on National Minorities, Press release, OSCE High Commissioner issues statement on protection of minorities and citizens abroad, 25. August 2008, unter: <http://www.osce.org/hcnm/50009>.

gern mit doppelter oder mehrfacher Staatsbürgerschaft liegt in erster Linie bei dem Staat, in dem sie leben.

In den internationalen Beziehungen ist man sich weitgehend einig, dass Staaten das Recht besitzen, frei darüber zu entscheiden, wer ihr Staatsbürger ist und wer nicht; Staatsbürgerschaftsangelegenheiten sind selten Gegenstand internationaler Überprüfung. Die Bozener Empfehlungen der HKNM der OSZE sind das erste normative internationale Dokument, das Staaten davor warnt, dieses Recht zu missbrauchen, und anmahnt, sich vor Augen zu führen, welche Konsequenzen es hat, die Staatsbürgerschaft lediglich auf der Grundlage ethnischer, nationaler, sprachlicher oder kultureller Bindungen zu gewähren – insbesondere wenn sie an die Einwohner eines Nachbarstaates verliehen wird.¹⁰ Diese Warnung beruht auf den Erfahrungen postkommunistischer Staaten, darunter Georgien, in denen die Staatsbürgerschaftspolitik dazu instrumentalisiert wird, strategische, geopolitische oder nationalistische Interessen auf Kosten freundschaftlicher Beziehungen und der Achtung der Souveränität und territorialen Integrität von Staaten zu befördern.

Souveränität als Verantwortung kann jedoch auch von innen infrage gestellt werden, durch Minderheitengemeinschaften, die sich in dem Staat, in dem sie leben, fremd und entrechtet fühlen. Georgiens Erfahrungen sind auch in dieser Hinsicht bezeichnend. Die beiden autonomen Minderheitengemeinschaften Abchasien und Südossetien sagten sich von Georgien kurz nach dessen Unabhängigkeit los und existierten fortan dank externer militärischer und finanzieller Unterstützung als *de facto* unabhängige „Ministaaten“ weiter.¹¹ Die armenischen und aserischen Gemeinschaften haben weitgehend friedliche, wenn auch nicht spannungsfreie Beziehungen zum georgischen Staat entwickelt, dem sie mit einem gewissen Argwohn und Misstrauen begegnen. Ein interessantes Beispiel hierfür ist der russische Militärstützpunkt in der von Armeniern bewohnten Stadt Achalkalaki. Die Schließung des Stützpunktes hatte für die georgischen Behörden höchste Priorität, während die armenische Bevölkerung in der Region darauf bestand, die Militärbasis zu erhalten – und zwar nicht nur aufgrund der wirtschaftlichen Vorteile und kurzfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten, die sie der örtlichen Bevölkerung brachte, sondern auch als Garanten für ihre Sicherheit. Sie waren davon überzeugt, dass die Basis sie schützen würde, sollten Nationalisten in Tiflis ihren Interessen zuwider laufende Maßnahmen beschließen.¹² Der russische Stützpunkt wurde letzten Endes geschlossen, was auf weniger Widerstand als erwartet stieß. Das Widerstreben der Armenier, die russischen Streitkräfte ziehen zu lassen, war jedoch bezeichnend für die Tatsache, dass Minderheiten in

10 Vgl. Empfehlungen Nr. 10 und 11, in: The Bolzano/Bozen Recommendations, a.a.O. (Anm. 1), S. 7.

11 Vgl. hierzu generell Svante Cornell, *Small Nations and Great Powers*, London 2001.

12 Vgl. Niklas Nilsson, *Obstacles to Building a Civic Nation: Georgia's Armenian Minority and Conflicting Threat Perceptions*, in: *Ethnopolitics* 2/2009, S. 135-153.

Georgien ihren Residenzstaat nach wie vor eher als eine *Bedrohung* denn als *Garanten* für ihre Sicherheit betrachten.¹³

Die Beziehungen zwischen Staat und Minderheiten in Georgien sind von gegensätzlichen Bedrohungswahrnehmungen geprägt. Die Interessen des Staates kollidieren dabei mit denjenigen der Angehörigen nationaler Minderheiten und werden von diesen als ihren Interessen zuwiderlaufend wahrgenommen.¹⁴ Umgekehrt hat die Ablehnung der Unabhängigkeit Georgiens durch die Minderheiten dazu geführt, dass deren enge Bindungen zu den Nachbarstaaten und ihr Widerstand gegen ihre Integration in die georgische Gesellschaft als Bedrohung für die grundlegenden nationalen Sicherheitsinteressen Georgiens empfunden werden. Die Einmischung von außen, insbesondere die russische Unterstützung für Georgiens Minderheiten, die im Falle Südossetiens und Abchasiens auch militärische Unterstützung einschloss, hatte zur Folge, dass die Legitimität und die Berechtigung der Forderungen von Minderheiten weiter ausgehöhlt wurden und dass es immer weniger demokratische Möglichkeiten gab, die Anliegen der Minderheiten in Georgien selbst zu artikulieren. Alle georgischen Regierungen taten sich schwer damit, die Ansprüche der Minderheiten objektiv zu behandeln und sie von den postimperialen geopolitischen Interessen Russlands zu trennen.

Die Bozener Empfehlungen zeigen, wie Staaten ihre Souveränität durch die Erhöhung ihrer eigenen Legitimität, insbesondere bei den Minderheitengemeinschaften, stärken können. Abschnitt II der Empfehlungen befasst sich mit den Verpflichtungen von Staaten gegenüber Angehörigen nationaler Minderheiten im eigenen Land und wiederholt eine Reihe einschlägiger Verpflichtungen des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats. Entscheidend ist zunächst, dass die Staatsbildung behutsam und unter Einbeziehung der Minderheiten sowie unter vollständiger Achtung ihrer Rechte betrieben werden muss, wenn sie von nationalen Minderheiten nicht als illegitim und ausgrenzend wahrgenommen werden soll. Die Konsolidierung und Modernisierung des georgischen Staates unter Micheil Saakaschwili hat offensichtlich zahlreiche Widerstände unter Georgiens nationalen Minderheiten hervorgerufen und die Paradoxien der Staatsbildung im multiethnischen Kontext aufgezeigt. Die Folgen einer weniger korrupten und gleichzeitig effizienteren Verwaltung waren eine verstärkte Zentralisierung, niedrigere Einkünften für jene nichtgeorgischen Gemeinden, die vom Schmuggel und vom Schwarzmarkt abhängig sind, sowie eine weitere Abkopplung vom Zentrum infolge der Reformen im öffentlichen Dienst und im Bildungswesen, die von staatlichen Bediensteten die Beherrschung der geor-

13 Vgl. Jonathan Wheatley, *The Integration of National Minorities in the Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli Regions of Georgia*, ECMI Working Papers Nr. 44, September 2009, S. 50, unter: <http://www.ecmi.de>.

14 Eine ausführliche Erörterung gegensätzlicher Bedrohungspereptionen findet sich in: Nilsson, a.a.O. (Anm. 12).

gischen Sprache verlangten.¹⁵ Solange Georgien jedoch kein lebensfähiger und funktionstüchtiger Staat ist, haben Angehörige nationaler Minderheiten kaum realistische Aussichten auf adäquaten Schutz und Integration. Hier können Parallelen zu den frühen Stadien von Demokratisierungsprozessen gezogen werden, die im unbeständigen, multiethnischen Kontext zu einer Zunahme von Konflikten und zu vermehrter Instabilität führen können, was weiter unten noch diskutiert wird. Dennoch sind Demokratisierung und Staatsbildung wesentliche Voraussetzungen für dauerhaften Frieden und Stabilität; sie müssen allerdings umsichtig durchgeführt werden.

Durch die Wiederholung der Verpflichtungen der Staaten überbringen die Bozener Empfehlungen also eine wichtige Botschaft: Es ist notwendig, die richtige Balance zu finden zwischen der Stärkung des Staates und der Achtung der Kultur und der Identität von Minderheiten. Ohne diese Balance im eigenen Staat und ohne ein gutnachbarliches Umfeld bleiben Frieden und Wohlstand für Regionen wie den Südkaukasus nur schwer erreichbar.

Die zweifache Verantwortung von Staaten

Wenn es um nationale Minderheiten geht, sind Innenpolitik und internationale Politik eng miteinander verknüpft. Die meisten Staaten sind heute Vielvölkerstaaten, da politische und ethno-kulturelle Grenzen nur selten übereinstimmen. Die Folge davon ist, dass Staaten heute zumeist in zweifacher Funktion handeln: zum einen als Heimatstaaten nationaler Minderheiten, die ihrer Hoheitsgewalt unterstehen, zum anderen als *kin-states* für Minderheiten, die außerhalb ihrer Grenzen, häufig in Nachbarstaaten, leben. Vieles hängt davon ab, wie sie mit ihrer zweifachen Verantwortung umgehen, die einerseits darin besteht, die Minderheitenrechte im eigenen Land zu schützen, und andererseits darin, als verantwortliche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft bezüglich nationaler Minderheiten in anderen Staaten zu handeln. In dieser Hinsicht ist die Bilanz des Südkaukasus bestenfalls gemischt. Georgien hat sich mit dem adäquaten Schutz der Minderheitenrechte stets schwer getan und der anhaltende Transformationsprozess, die Regimewechsel sowie die inhärente Schwäche des Staates nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wirkten sich allesamt negativ auf das Verhältnis zwischen Staat und Minderheiten aus. Sicherlich gibt es Fortschritte, insbesondere wenn man die Situation zu Beginn der 90er Jahre mit der von heute vergleicht, Dennoch bleibt noch viel zu tun, bis sich die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen Staat und Minderheitengemeinschaften normalisiert haben werden und nicht nur als eine Frage der nationalen Sicherheit, sondern auch als Frage von Gerechtigkeit und Menschenrechten behandelt werden.

15 Vgl. Julie A. George, The dangers of reform: state building and national minorities in Georgia, in: Central Asian Survey 2/2009, S.135-154.

Gleichzeitig gehören die Rolle und die Politik benachbarter *kin-states* zu den wichtigsten Faktoren, die zur Versicherheitlichung und Delegitimierung der Minderheitenfrage in Georgien beigetragen haben. Russlands Unterstützung für Abchasen und Südosseten sowie seine in ihrem Namen erfolgten Interventionen haben ebenso wie Befürchtungen, Russland könne möglicherweise auch irredentistische Tendenzen unter der in Georgien lebenden armenischen Bevölkerung fördern, kaum dazu beigetragen, Ängste vor den Ansprüchen von Minderheiten in Tiflis zu beschwichtigen oder deren Berücksichtigung durch normale, demokratische Aushandlungsprozess zu erleichtern. Tiflis ist darüber hinaus über die engen Verbindungen zwischen Eriwan und Moskau beunruhigt und glaubt, dass Russland die armenische Minderheit für gegen Georgien gerichtete Aktionen instrumentalisieren könnte, wenn es das wolle. Der harmloseste *kin-state* in der Region dürfte Aserbaidschan sein, das kontinuierlich die Integration der aserischen Minderheit in die georgische Gesellschaft gefördert hat. Dies ist auch einer der Faktoren, die zu freundschaftlichen, gutnachbarlichen Beziehungen zwischen Baku und Tiflis beigetragen haben.

Das Beispiel Südkaukasus zeigt die Gefahren auf, die mit der offenen Versicherheitlichung des Verhältnisses zwischen Staat und Minderheiten einhergehen. So ist argumentiert beispielsweise Will Kymlicka, dass eine solche Versicherheitlichung die Wahrscheinlichkeit verringert, dass Forderungen von Minderheiten als gerecht und berechtigt akzeptiert und behandelt werden. Sie macht es im Gegenteil leicht, die Verletzung von Minderheitenrechten im Namen der nationalen Sicherheit und aus – echter oder als solcher wahrgenommener – Furcht vor Irredentismus oder externer (militärischer) Intervention zu rechtfertigen. Wichtiger noch ist, dass sie unter Umständen falsche – oftmals unverhältnismäßig harte – Reaktionen seitens des Staates hervorruft und damit gerade die Sicherheit, die dieser zu gewährleisten beabsichtigt, untergräbt.¹⁶ Gleichzeitig demonstriert das Beispiel Kaukasus, dass eine „Entsicherheitlichung“ der Minderheitenfrage nur dann möglich ist, wenn alle beteiligten Akteure, u.a. Residenzstaaten, *kin-states*, Minderheiten und Regionalmächte, sich gleichermaßen darum bemühen. Gerade in dieser Hinsicht ist die Anleitung, die die Bozener Empfehlungen geben, besonders wichtig. In ihr wird ausgeführt, wie Staaten ihrer Verantwortung nachkommen und Minderheiten sowohl im eigenen Land als auch in anderen Staaten auf eine Art und Weise unterstützen können, die Minderheitenrechte fördert und zu freundschaftlichen Beziehungen beiträgt. Das Ergebnis eines solchen Ansatzes ist letztendlich die „Entsicherheitlichung“ und die Normalisierung des Verhältnisses von Staat und Minderheiten sowie ein Schritt in Richtung Konfliktverhütung.

16 Zur Diskussion über die Versicherheitlichung der Minderheitenfrage siehe u.a. Will Kymlicka, *Justice and Security in the Accommodation of Minority Nationalism*, in: Stephen May/Tariq Madood/Judith Squire (Hrsg.), *Ethnicity, Nationalism and Minority Rights*, Cambridge 2004, S. 144-175; ders., *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford 2007.

Die Bozener Empfehlungen appellieren sowohl an die innenpolitische als auch an die internationale Verantwortung der Staaten. Wenn sie Minderheiten außerhalb ihrer Grenzen unterstützen, sollten sie als verantwortungsbewusste Mitglieder der internationalen Gemeinschaft die Souveränität anderer Staaten und freundschaftliche Beziehungen respektieren. Minderheiten sollten nicht für strategische oder innenpolitische Interessen instrumentalisiert werden. Eine solche interessengeleitete Politik führt häufig zu einem unterschiedlichen und inkonsequenten Verhalten gegenüber verschiedenen ethnisch mit ihnen verwandten Minderheiten und oftmals auch dazu, dass bestimmte ethnische Gruppe im Ausland größere Unterstützung erfahren als Minderheiten im eigenen Land. Empfehlung Nr. 15 der Bozener Empfehlungen führt daher aus, dass „die Motive und die Glaubwürdigkeit des Handelns von Staaten infrage gestellt werden könnten, wenn sie größeres Interesse an Minderheiten im Ausland als an Minderheiten im eigenen Land zeigen oder eine bestimmte Minderheit in einem Land aktiv unterstützen, während sie sie andernorts vernachlässigen“.¹⁷ Diese Empfehlung beruht auf der Erkenntnis, dass die Unterstützung von Minderheiten im Ausland aus geopolitischen oder nationalistischen Motiven nicht nur freundschaftliche internationale Beziehungen beschädigt, sondern auch die Sache des Minderheitenschutzes an sich untergräbt.

Eine Möglichkeit, einen Staate weniger anfällig für eine Einmischung von außen zu machen, ist seine nachhaltige Demokratisierung. Gefestigte Demokratien sind von ihrer eigenen ethno-kulturellen Vielfalt weniger bedroht, da sie die Minderheiten an den Gesellschaften, in denen sie leben, teilhaben lassen und es ihnen im Allgemeinen besser gelingt, Ansprüchen von Minderheiten, einschließlich Forderungen nach Autonomie und lokaler Selbstverwaltung, Rechnung zu tragen. Hierbei ist zwischen funktionierenden, gefestigten Demokratien und Staaten, die sich erst in einer frühen Phase der Demokratisierung befinden, zu unterscheiden. Demokratisierungsprozesse bergen viele Gefahren und schaffen günstige Bedingungen für Radikalisierung, Gewalt und Konflikte. So sieht z.B. Jack Snyder in dem Gemisch aus politischer Offenheit, aufkommendem Nationalismus und der Manipulation unkritischer Wählerschaften durch die Eliten ein sicheres Rezept für Konflikte, die für Demokratisierungsprozesse typisch sind.¹⁸ Ähnlich stellt Neil MacFarlane mit Blick auf Südossetien fest, dass sich „der Übergang von autoritären zu demokratischen Regierungsformen negativ auf die internationale und die regionale Sicherheit auswirken kann“.¹⁹ Seiner Ansicht nach schuf die Demokratisierung der Politik in der Region nicht nur Raum für die Verbreitung nationalistischer und chauvinistischer Ideen, sondern offenbar auch „eine An-

17 Empfehlung Nr. 15, in: The Bolzano/Bozen Recommendations, a.a.O. (Anm. 1), S. 8.

18 Vgl. Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York 2000.

19 Neil MacFarlane, *Democratization, Nationalism and Regional Security in the South Caucasus*, in: *Government and Opposition* 3/1997, S. 399-420, hier: S. 400.

reizstruktur (...) die der Manipulation nationaler Mythen durch die Eliten Vorschub leistete“.²⁰

Wenn nach einer langen Periode autoritärer Herrschaft und politischer Unterdrückung politische Forderungen gestellt und Anliegen offen artikuliert werden, ist deren Radikalisierung fast unvermeidlich. Gleichzeitig verfügt der Staat in den frühen Phasen des demokratischen Übergangs in der Regel nur über schwache Institutionen und hat kaum Erfahrung im Umgang mit Auseinandersetzungen in einem demokratischen politischen Rahmen. Charismatische Führer und ethnische Entrepreneure, die von diesen Bedingungen profitieren, heizen die Spannungen weiter an. Ihre meist starke Persönlichkeit höhlt Institutionen aus, die für Kontinuität und Stabilität sorgen und bei den Bürgern Vertrauen wecken sollen. In einer solchen Situation kann eine unbedachte Intervention von außen zum entscheidenden Auslöser für einen Konflikt werden, während eine sorgfältig geplante Konfliktverhütungsstrategie dazu beitragen kann, Unruhen zu verhindern. Die jüngsten Konflikte im Südkaukasus wurden von genau solch einer gefährlichen Kombination aus nationalistischer Mobilisierung und einer frühen Phase der Demokratisierung in einem multiethnischen Umfeld ausgelöst.

Schlussfolgerungen

Die Bozener Empfehlungen packen eine der Hauptursachen sowohl innerstaatlicher als auch zwischenstaatlicher Spannungen im Südkaukasus unmittelbar an der Wurzel, indem sie ein behutsames Gleichgewicht zwischen den Interessen von Staaten und den Rechten nationaler Minderheiten herstellen. Die Erfahrungen im Südkaukasus zeigen, dass Staaten nicht nur verpflichtet sind, die in ihrem Hoheitsbereich lebenden Bürger zu schützen, sondern auch dazu fähig und mit der notwendigen Legitimität ausgestattet sein müssen. Die Infragestellung der staatlichen Souveränität von außen, z.B. durch die Einmischung von *kin-states*, zieht unmittelbar die Infragestellung der Verantwortung des Staates nach sich und untergräbt somit den Minderheitenschutz. Schwache und unsichere Staaten leisten keinen ausreichenden Minderheitenschutz. Gleichzeitig kann „Souveränität als Verantwortung“ jedoch auch von innen infrage gestellt werden, von Minderheitengemeinschaften, die sich fremd und entrechtet fühlen und die Legitimität des Staates, in dem sie leben, bestreiten. Staaten müssen daher ihre Legitimität erhöhen, indem sie die Beziehungen zwischen Staat und Minderheiten demokratisieren und den Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, gewährleisten. Die Erhöhung der Legitimität des Staates führt somit unmittelbar zur Stärkung der staatlichen Souveränität.

20 Ebenda.

Demokratisierung ist der Schlüssel zur nachhaltigen Normalisierung und „Entsicherheitlichung“ der Beziehungen zwischen Staat und Minderheiten. Allerdings ist sie nicht frei von Gefahren, da die frühen Phasen der Demokratisierung in der Regel mit wachsenden Spannungen, Konflikten und zunehmender Gewalt im Innern einhergehen. Unter diesen Bedingungen kann eine Einmischung von außen zum Zünglein an der Waage werden und gewaltsame Konflikte entweder auslösen oder verhindern. Staaten tragen daher sowohl in der Innenpolitik als auch auf der internationalen Bühne Verantwortung; dazu gehört auch die Aufgabe, Strategien zur Unterstützung von Minderheiten im Ausland zu entwickeln, die die internationalen Normen der freundschaftlichen und gutnachbarschaftlichen Beziehungen respektieren. Soll die internationale Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte nicht zu einer neuen Form von Irredentismus und Imperialismus werden,²¹ muss sie so ausgeübt werden, dass sie nicht die grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts aushöhlt.

Der vorliegende Beitrag hat versucht zu zeigen, dass alle genannten Punkte in den Bozener Empfehlungen angesprochen werden, was sie für eine solch unbeständige, multiethnische Region wie den Südkaukasus besonders wichtig macht. Hätten alle beteiligten Akteure die Prinzipien der Bozener Empfehlungen befolgt, wäre der Südkaukasus wesentlich friedlicher und wohlhabender als er es heute ist.

21 Vgl. Francesco Palermo, Irredentism, in: Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, Oxford 2008.