



Dr. Canan Atilgan leitet das Regionalprogramm Politischer Dialog Südkaukasus der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tiflis, Georgien.



Mikheil Sarjveladze hat Geschichte und Politik in Jena studiert und war vom März bis Mai 2012 in Tiflis für das Regionalprogramm Südkaukasus tätig.

## GEORGIEN UND SEINE ABTRÜNNIGEN GEBIETE: KEIN FORTSCHRITT IN SICHT

*Canan Atilgan / Mikheil Sarjveladze*

Auch fast vier Jahre nach dem Fünf-Tage-Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008, der mehrere hundert Menschen das Leben kostete, ist eine praktikable Lösung der Sezessionskonflikte um Abchasien und Südossetien nicht in Sicht. Die Lage in den abtrünnigen Regionen ist zwar weitgehend ruhig, Russland hat sich jedoch zur „Schutzmacht“ der Sezessionsgebiete erklärt und sie völkerrechtlich anerkannt. Die Verwaltungslinien der jeweiligen Gebiete sind wie Staatsgrenzen mit militärischer Präsenz gesichert. Diese Präsenz mit jeweils bis zu 4.000 Soldaten sowie insgesamt circa 1.500 Grenzschutzkräften verletzt die Bestimmungen des von der Europäischen Union als Grundlage für einen Waffenstillstand vermittelten Sechs-Punkte-Plans. Georgien hält dagegen an der territorialen Integrität des Landes fest und wird darin von der internationalen Gemeinschaft breit unterstützt. Es existiert zwar eine detaillierte nationale Strategie für die Rückführung der Gebiete, die Implementierung erfolgt jedoch sehr schleppend. Für die georgische Regierung ist Russland das Haupthindernis für eine Lösung der Sezessionskonflikte.

Sind Abchasien und Südossetien abtrünnige Provinzen, besetzte Gebiete oder selbstständige Staaten? Welche Strategien verfolgen Georgien und Russland? Welche Rolle kann die EU bei der Konfliktlösung spielen?

Abb. 1

**Georgien mit den Sezessionsgebieten Abchasien und Südossetien****KURZER ABRISS DER ENTWICKLUNGEN**

Nach der Unabhängigkeit Georgiens im Jahr 1991 spalteten sich im Verlauf mehrjähriger Bürgerkriege Abchasien und Südossetien von Georgien ab und beanspruchten eine eigene staatliche Souveränität. Seitdem übte Georgien keine staatliche Kontrolle mehr über die beiden Gebiete aus, hielt jedoch den Anspruch auf deren Zugehörigkeit zum georgischen Staat aufrecht. Dieser völkerrechtliche Status wurde bis zum Krieg zwischen Georgien und Russland 2008 von allen Staaten einschließlich Russlands anerkannt. Eine Mission der Vereinten Nationen in Abchasien und eine Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Südossetien überwachten die Entwicklung. Zugleich unternahmen die Vereinten Nationen Anstrengungen für eine international vermittelte Verhandlungslösung. Im August 2008 eskalierte der Konflikt nach einem militärischen Vorstoß Georgiens in die südossetische Hauptstadt Zchinwali. Russland intervenierte militärisch, besetzte Abchasien und Südossetien und drang auch in die georgische Kernregion ein.

Der russisch-georgische Krieg vom August 2008 führte praktisch zum Zusammenbruch aller Bemühungen, die bis dahin zur Regelung der beiden inneren Konflikte um die Sezessionsgebiete von Abchasien und Südossetien unternommen worden waren. Russland erkannte Abchasien und Südossetien als souveräne Staaten an. Dem folgten weltweit lediglich Venezuela, Nicaragua und Nauru. Georgien hält an der Anerkennung seiner territorialen Integrität unter Einschluss Abchasiens und Südossetiens fest. Die Europäische Union unterstützt diesen Anspruch und unterhält folglich keinerlei offizielle Beziehungen zu beiden Gebieten.

Durch die Vermittlung der Europäischen Union einigten sich Russland und Georgien auf einen Waffenstillstand in Form eines Sechs-Punkte-Plans. Dieser Plan sah unter anderem einen Gewaltverzicht sowie die endgültige Einstellung aller Kampfhandlungen vor, ebenso den ungehinderten Zugang zu humanitären Hilfsgütern. Der Sechs-Punkte-Plan wurde jedoch nur in Teilen umgesetzt. Russland hat seine Truppen aus den Sezessionsgebieten nicht abgezogen

**Eine besondere Herausforderung für Georgien bleibt die hohe Zahl an Binnenflüchtlingen. Allein infolge des Augustkrieges wurden bis zu 190.000 Menschen zu Flüchtlingen.**

und die De-facto-Regierungen in Abchasien und Südossetien verweigern der zivilen EU-Beobachtermission EUMM (European Union Monitoring Mission) den Zugang zu den Sezessionsgebieten. Eine besondere Herausforderung für Georgien bleibt die hohe Zahl an

Binnenflüchtlingen. Nach Angaben des Internal Displacement Monitoring Centers gibt es als Resultat der Auseinandersetzungen seit Anfang der 1990er Jahre etwa 260.000 Binnenvertriebene in Georgien. Allein infolge des Augustkrieges 2008 wurden 130.000 bis 190.000 Menschen zu Vertriebenen und Flüchtlingen.<sup>1</sup>

Neu geschaffen wurde nach dem Augustkrieg das Instrument der Genfer Gespräche. Sie sind das einzige Forum, in dem alle Konfliktparteien gemeinsam mit Vertretern der Vereinten Nationen, der OSZE, der EU und den USA über Fragen der Sicherheit und Stabilität in der Region beraten. Vornehmlich geht es um Vertrauensbildung und humanitäre

1 | Vgl. Bundesakademie für Sicherheitspolitik, „Georgien im Fokus, Sicherheitspolitische Perspektive für den Kaukasus – Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik“, Seminar für Sicherheitspolitik, Berlin, 06/2009, 19-20, [http://www.baks.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/SueA/SueA2009.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.baks.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/SueA/SueA2009.pdf?__blob=publicationFile) [02.05.2012].

Fragen. Der im Rahmen dieser Gespräche vereinbarte und von der zivilen EU-Beobachtermission unterstützte Mechanismus zur Vorbeugung und Reaktion auf Zwischenfälle (Incident Prevention and Response Mechanism, IPRM) bietet den Konfliktparteien eine Gelegenheit, über sicherheitsrelevante Themen und Zwischenfälle über die Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung zu sprechen. Die Genfer Gespräche gestalten sich allerdings schwierig. Eine Lösung des Konfliktes in absehbarer Zeit lässt sich nicht erkennen.

**Die Genfer Gespräche gestalten sich schwierig. Eine Lösung des Konfliktes in absehbarer Zeit lässt sich nicht erkennen.**

## **DIE GEORGISCHE STRATEGIE „EINBINDUNG DURCH KOOPERATION“**

Aus georgischer Perspektive ist die Lageeinschätzung eindeutig: Die Konflikte um die abtrünnigen Gebiete sind das Resultat russischer Machtpolitik im südlichen Kaukasus. Der georgische Widerstand gegen die russische Hegemonialpolitik wird als Hauptursache des zerrütteten Verhältnisses und somit auch als Auslöser kriegerischer Auseinandersetzungen gesehen. Russland gehe es um Bestrafung und Spaltung Georgiens.

Diese Sichtweise spiegelt sich in dem im Dezember 2011 verabschiedeten Sicherheitskonzept der georgischen Regierung wider. Das Konzept beschreibt die Entwicklungen seit 2008 und definiert die Herausforderungen zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit. An vorderster Stelle steht die Verhinderung russischer Aggressionen. Die militärische Intervention Russlands vom August 2008 habe das Ziel der Okkupation von georgischen Territorien, die Veränderung der außenpolitischen Orientierung des Landes sowie den Sturz der demokratisch gewählten georgischen Regierung verfolgt. Die Gefahr erneuter Aggressionen durch Russland können laut dem Sicherheitskonzept nicht ausgeschlossen werden.<sup>2</sup>

Andererseits hat der georgische Präsident Micheil Saakaschwili in seiner Rede vom 23. November 2010 vor dem Europäischen Parlament eine völkerrechtlich bindende Gewaltverzichtserklärung abgegeben und damit versichert,

2 | Vgl. „Das Parlament ratifizierte heute das nationale Sicherheitskonzept Georgiens“, *Prime news*, 23.12.2011, <http://prime-news.net/?p=38982> [02.05.2012].

Georgien werde nie Gewalt als Mittel zur Herstellung der territorialen Integrität und der Souveränität anwenden.<sup>3</sup> Entsprechend verfolgt die offizielle georgische Politik das Ziel der „friedlichen De-Okkupation“ von Abchasien und Südossetien. Seit Anfang 2010 hat die georgische Regierung mehrere Maßnahmen ergriffen, um eine Annäherung an die abtrünnigen Gebiete einzuleiten. Konkret besteht das Maßnahmenbündel aus der Strategie über die abtrünnigen Gebiete, der „Einbindung durch Kooperation“, dem Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie sowie aus einem Gesetz über die abtrünnigen Gebiete und aus den Modalitäten für die Ausführungsinstrumente in den besetzten Gebieten. Die Strategie setzt sich Vertrauensbildung durch Projekte zur Verbesserung der Situation der Menschen in den Sezessionsgebieten zum Ziel. Dazu gehören die Förderung der Interaktion zwischen den Bevölkerungen aus den abtrünnigen Regionen und Georgien, die Gewährleistung von Rechten und Privilegien, wie sie auch die georgischen Bürger genießen, und die Rückkehr der Binnenflüchtlinge. Im Einzelnen sollen in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur und Transport, Gesundheitsversorgung, Kultur, Verwaltung und Menschenrechte konkrete Maßnahmen zur Überwindung der Isolation in Abchasien und Südossetien entwickelt werden. Im Januar 2011 wurde eine Regierungskommission eingesetzt, die mit der Koordinierung und Umsetzung der Maßnahmen beauftragt wurde. Ein wichtiger Vorstoß ist die Schaffung eines neuen „neutralen“ Identifikationsdokuments, das anstelle der in der Regel vorhandenen russischen Pässe der Bürger in Abchasien und Südossetien verwendet werden soll.

**In den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur und Transport, Gesundheitsversorgung, Kultur, Verwaltung und Menschenrechte sollen Maßnahmen zur Überwindung der Isolation in Abchasien und Südossetien entwickelt werden.**

Die Umsetzung dieses ambitionierten Plans stellt ein schwieriges Unterfangen dar und ist ohne die Einbeziehung der abchasischen und südossetischen Behörden wohl auch nicht realisierbar. Darüber hinaus erfordert die erfolgreiche Umsetzung der georgischen Strategie auch die Einbeziehung Russlands. Denn es wird kaum möglich sein, Abchasien und Südossetien ohne das Einverständnis Russlands in grenzüberschreitende Aktivitäten einzubinden.

3 | Vgl. Micheil Saakaschwilis Rede vor dem Europäischen Parlament, 23.11.2010, <http://president.gov.ge/en/PressOffice/News/SpeechesAndStatements/?p=5858&i=8> [02.05.2012].

Entsprechend ernüchternd ist die Bilanz der konkreten Projekte seit der Verkündung der Strategie. Es gibt nur wenige Maßnahmen, die auf staatlicher bzw. nicht-staatlicher Ebene umgesetzt werden. Die Ministerin für die Reintegration, Eka Tkeschelashwili, spricht von Erfolgen sowohl im Bereich der Vertrauensbildung zwischen Georgiern, Abchasen und Osseten als auch bei der Einbeziehung der Bevölkerung der abtrünnigen Regionen in die medizinische Versorgung in Georgien. Als eine besondere Dienstleistung wird die Einführung der status-neutralen Reisedokumente präsentiert. Inwieweit die Dienstleistungen auch tatsächlich von den jeweiligen Bevölkerungen genutzt werden, ist unklar. Die De-facto-Regierungen in den abtrünnigen Provinzen sind besonders kritisch gegenüber den so genannten Status-Neutralen Dokumenten und haben verkündet, dass diese von den Abchasen und Osseten nicht in Anspruch genommen werden. Ohne Zweifel ist das mangelnde Vertrauen der wesentliche Grund für die Ablehnung der Initiativen der georgischen Regierung. Der Konfliktforscher Paata Zaqareishwili vermutet, dass das Vertrauensniveau zwischen den Georgiern, Abchasen und Osseten noch nie so niedrig war wie heute.<sup>4</sup>

**Ohne Zweifel ist das mangelnde Vertrauen der wesentliche Grund für die Ablehnung der Initiativen der georgischen Regierung.**

Das Strategiepapier spricht zwar von der Notwendigkeit eines Dialogs mit Russland, aber es handelt sich dabei mehr um Rhetorik als um ein tatsächliches politisches Ziel. Die georgische Regierung besteht auf der Annullierung der Anerkennung der abtrünnigen Provinzen als Voraussetzung für jeglichen Dialog mit Russland. Tatsache ist aber, dass Russland selbst den Knotenpunkt für die Realisierbarkeit der georgischen politischen Ziele darstellt, zumal die Sezessionsgebiete fest in russischer Hand sind.

Die Bemühungen der georgischen Regierung sind sicherlich ein anerkannter Versuch, der neuen Lage Rechnung zu tragen. Internationale Experten vermuten aber, dass die georgische Regierung alle künftigen Beziehungen, die mit den faktischen Regierungen und Bevölkerungen der Sezessionsgebiete entwickelt werden sollen, möglichst unter

4 | Vgl. Nino Tarchnischwili, „Wiederherstellung eines Dialogs zwischen den Völkern – Das wichtigste Ziel der staatlichen und zivilen Strategien“, *Radio Liberty*, 13.03.2012, <http://www.tavisupleba.org/content/article/24514449.html> [02.05.2012].

staatliche Kontrolle bringen möchte. Dies birgt die Gefahr, dass die informelle Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren erschwert wird. Eine tatsächliche Einbindung durch Kooperation wird nur möglich sein, wenn konkrete Projekte verwirklicht werden, von denen die Bevölkerungen in den Sezessionsgebieten profitieren können. Die bisher laufenden Projekte verfolgen diesen Ansatz und stehen nicht direkt in Verbindung mit dem politischen Status, um so zur Vertrauensbildung beizutragen. Ohne Einwilligung Russlands wird dies aber kaum möglich sein.

### WAS PASSIERT IN DEN SEZESSIONSGEBIETEN?

Die anhaltende Isolation der abtrünnigen Gebiete Abchasien und Südossetien infolge der Schließung der Grenzen zu Georgien, der Nichtanerkennung durch nahezu alle Staaten und des damit einhergehenden Fehlens von internationalen Kontakten und Verträgen verstärkt die wirtschaftliche und politische Abhängigkeit dieser Gebiete von

**Innenpolitisch ist die Stabilität in den Gebieten nur eingeschränkt gewährleistet. Finanziell können sich weder Abchasien noch Südossetien ohne Russland über Wasser halten.**

Russland. Innenpolitisch ist die Stabilität in den Gebieten nur eingeschränkt gewährleistet. Finanziell können sich weder Abchasien noch Südossetien ohne Russland über Wasser halten. Die Sezessionsgebiete laufen Gefahr, zu Protektoraten Russlands zu werden.

### Abchasien

Seit der Anerkennung durch Russland im Anschluss an den Augustkrieg setzt die kleine De-facto-Republik mehr Hoffnungen auf die weltweite Anerkennung als vor 2008. In Abchasien, wo die Bevölkerungszahl nach internationalen Angaben zwischen 180.000 und 220.000 liegt<sup>5</sup>, machen die ethnischen Abchasen weniger als die Hälfte der Bevölkerung aus. Der Rest setzt sich aus Georgiern, Armeniern, Russen etc. zusammen. Es existiert eine relativ starke abchasische Diaspora in Russland, in der Türkei und im Nahen Osten, deren Zahl auf mehrere Hunderttausend geschätzt wird.<sup>6</sup> Die Diaspora ist insbesondere unter wirtschaftlichen

5 | Nach georgischen Angaben 130.000 bis 150.000.

6 | Vgl. Uwe Halbach und Sabine Jenni, „Nachkriegsentwicklung in Südossetien und Abchasien. Internationale Isolation und Abhängigkeit von Russland“, *SWP-Aktuell*, Nr. 28, 06/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik, 5, [http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A28\\_hlb\\_jenni\\_ks.pdf](http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A28_hlb_jenni_ks.pdf) [17.04.2012].

Gesichtspunkten von existenzieller Bedeutung. Ihre Auslandsüberweisungen stellen eine wichtige Einnahmequelle für Abchasien dar. Auch wenn die abtrünnige Region am Schwarzen Meer dank ihrer geografischen Lage über ein größeres Entwicklungspotenzial verfügt als Südossetien, ist die Wirtschaftsstruktur noch sehr unterentwickelt und ohne Subventionen aus Russland nicht überlebensfähig. Bis zu 60 Prozent des abchasischen Haushaltes wird von Russland getragen. Dabei finanziert der große Nachbar zum einen Infrastrukturprojekte, zum anderen leistet er aber auch direkte Finanzhilfen. Darüber hinaus ist Russland der größte Handelspartner Abchasiens und der einzige

ausländische Investor.<sup>7</sup> Als nicht-anerkanntes Territorium hat Abchasien keinen Zugang zu westlichen Kapitalmärkten und kann auch nicht von internationalen Finanzinstitutionen

**In Abchasien ist der Russische Rubel die Hauptwährung. Die De-facto-Regierung lässt keine Ambitionen zur Einführung einer eigenen Währung erkennen.**

profitieren. Der Russische Rubel ist die Hauptwährung. Die abchasische De-facto-Regierung lässt keine Ambitionen zur Einführung einer eigenen Währung erkennen. Die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage verstärkt den Grad an Kriminalität und Korruption, der wiederum das alltägliche Leben prägt. Die abchasische Führung setzt vor allem auf den Ausbau des Tourismus, der der wichtigste Wirtschaftsfaktor für die zukünftige Entwicklung in Abchasiens werden soll.<sup>8</sup> Dabei konzentrieren sich die Hoffnungen auf die Olympischen Winterspiele 2014 in der nahe gelegenen russischen Stadt Sotschi.

Abchasien bleibt nicht nur wirtschaftlich, sondern auch sicherheitspolitisch fest im Griff Russlands. Nach dem Augustkrieg eröffnete Russland neue Militärbasen in Abchasien und nahm die geschlossenen wieder in Betrieb.<sup>9</sup> Nach Angaben der International Crisis Group belaufen sich die russischen Ausgaben für die militärische Präsenz in Abchasien auf 465 Millionen US-Dollar.<sup>10</sup> Des Weiteren wurde

7 | Vgl. International Crisis Group, „Abkhazia: Deepening Dependence“, *Europe Report*, Nr. 202, 5, 26.03.2010, [http://crisigroup.org/~media/Files/europe/202\\_abkhazia\\_\\_\\_\\_deepening\\_dependence.ashx](http://crisigroup.org/~media/Files/europe/202_abkhazia____deepening_dependence.ashx) [20.03.2012].

8 | Vgl. Fn. 6.

9 | Vgl. Uwe Halbach, „Ungelöste Regionalkonflikte im Südkaukasus“, *SWP-Studie*, 03/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik, 17, [http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/suedkaukasus\\_ungeloeste\\_konflikte](http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/suedkaukasus_ungeloeste_konflikte) [02.05.2012].

10 | Vgl. Fn. 7, 3.

im September 2009 zwischen Abchasien und Russland ein Vertrag über die Schaffung einer „vereinigten Militärbasis“ geschlossen. Er gilt zunächst für 49 Jahre, kann aber beliebig oft verlängert werden. Demnach soll das seit dem Kaukasuskrieg 2008 in Abchasien stehende russische Truppenkontingent von etwa 4.000 Mann gemeinsame Stützpunkte mit der abchasischen Armee beziehen.

**Als Gegenleistung für den Abchasien gewährten militärischen Schutzschirm gegenüber Georgien kann Russland so seine Militärpräsenz territorial ausweiten.**

Daraus ist abzuleiten, dass die Truppen beider Länder in Zukunft intensiv miteinander Einsätze üben werden – und faktisch eine gemeinsame Streitmacht bilden. Im Gegensatz zu sonstigen Truppenstationierungen im Ausland muss Russland hier nichts für seine neuen Stützpunkte bezahlen. Als Gegenleistung für den Abchasien gewährten militärischen Schutzschirm gegenüber Georgien kann Russland so seine Militärpräsenz territorial ausweiten. Vor allem für die russische Schwarzmeerflotte bedeutet dies einen wichtigen geopolitischen Vorteil.

Innenpolitisch präsentiert sich Abchasien als relativ stabil. Am 26. August 2011 fanden die zweiten Präsidentschaftswahlen nach dem Augustkrieg statt, die den internationalen Beobachtern zufolge demokratisch abgelaufen sind. Mit 54,86 Prozent der Stimmen siegte der Vize-Präsident Alexander Ankwab gegen seine Kontrahenten Sergej Schamba und Raul Chadschimba. Ankwab verfolgt das Ziel, durch Wirtschaftsentwicklung eine gewisse Eigenständigkeit für Abchasien zu bewahren. Er ist nicht unkritisch gegenüber der russischen Wiederaufbauhilfe, kann sich aber aus verständlichen Gründen nicht leisten, diese abzuschlagen. Eine Wiederannäherung an Georgien schließt Ankwab kategorisch aus. Jegliche Dialogversuche seitens Georgiens und der EU sind für ihn zum Scheitern verurteilt. Er ist zwar dafür bekannt, dass er mit „harter Hand“ regiert, allerdings scheint sich die Führung an demokratische Regeln zu halten. Die jüngsten Parlamentswahlen im März 2012, die in zwei Runden abliefen, bescherten ihm keine Mehrheit im Parlament. 75 Prozent der Mandate im 35-Sitze-Parlament wurden von unabhängigen, parteilosen Kandidaten besetzt. In das De-facto-Parlament wurden ebenfalls die oppositionelle Partei Forum der Volkseinheit und Ankwards Partei Vereintes Abchasien gewählt. Die Kommunisten konnten keine Sitze gewinnen. Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass die Mehrheit der Abchasier russische Pässe

besitzen und somit auch an den russischen Wahlen teilnehmen können. Nach georgischen Zeitungsberichten hat sich ein überwältigender Anteil der Wahlberechtigten an den russischen Präsidentschaftswahlen beteiligt. 91 Prozent stimmten für Wladimir Putin.

Die abchasische Bevölkerung ist sich durchaus im Klaren über die Gefahr, dass sich ihre De-facto-Unabhängigkeit in eine totale Abhängigkeit von Russland zu verwandeln droht. Georgischen Medienberichten zufolge bekunden zivilgesellschaftliche Kräfte in Abchasien ihren Unmut über den dominierenden russischen Einfluss. Insbesondere haben Berichte und Spekulationen über russische Pläne, den nördlichen Zipfel Abchasiens – ein Gebiet von 160 Quadratkilometern – annekieren zu wollen, die abchasische Gesellschaft alarmiert. Die oppositionelle abchasische Zeitung meldete im März 2012, dass es im Rahmen der abchasisch-russischen Grenzgespräche einen entsprechenden Vorstoß der russischen Regierung gegeben hat. Das besagte Gebiet liegt in der Nähe von Sochi, wo 2014 die olympischen Winterspiele stattfinden werden. Es ist nicht klar, inwieweit die Informationen zuverlässig sind. Allerdings hat dieser Fall den Abchasen klar gemacht, dass Ihre Unabhängigkeit auch gegenüber der Schutzmacht nicht gesichert ist.

**Georgischen Medienberichten zufolge bekunden zivilgesellschaftliche Kräfte in Abchasien ihren Unmut über den dominierenden russischen Einfluss.**

Es ist vor dem Hintergrund der schwierigen Situation in Abchasien nachvollziehbar, dass große Teile der Bevölkerung und der Eliten sich eine Verbesserung der internationalen Kontakte, insbesondere zur EU, wünschen. Allerdings stößt die Politik der EU auf Widerstand der abchasischen Führung. Ankwab gibt deutlich zu verstehen, dass er nicht mit einer Verbesserung des Verhältnisses zur EU rechnet, solange die EU an der Nicht-Anerkennungspolitik festhält.

### **Südossetien**

Von einer Unabhängigkeit kann in Südossetien noch weniger die Rede sein als in Abchasien. Südossetien ist zu schwach für einen selbstständigen Wiederaufbau – die kleine Region verfügt über kein eigenes Wirtschaftspotenzial, keine Touristenattraktionen und auch keine einflussreiche Diaspora im Ausland. Der Augustkrieg hat der De-facto-Republik keine Vorteile beschert. Geschlossene Grenzen,

blockierte Wirtschaftskanäle und Armut kennzeichnen die Lebenssituation in Südossetien. Die Bevölkerungszahl des kleinen Sezessionsgebiets ist seit 1990 rückläufig. Während des Krieges 2008 flüchteten allein bis zu 130.000 Menschen aus der Konfliktzone nach Georgien. Die Bevölkerungszahl in Südossetien wird aktuell auf nicht mehr als 30.000 Personen geschätzt. Die georgischen Behörden gehen von 15.000 Einwohnern aus. 95 Prozent der Einwohner haben die russische Staatsbürgerschaft.

Der südossetische Haushalt wird bis zu 99 Prozent durch Russland finanziert. Die Wiederaufbauhilfe in Höhe von 840 Millionen US-Dollar, die Südossetien nach dem Krieg vom

großen Nachbarn erhielt, hat jedoch kaum zur Verbesserung der Lebenssituation beigetragen.<sup>11</sup> Die Region verfügt über keine nennenswerten Ressourcen. Die Landwirtschaft liegt brach, so dass sich die Wirtschaft hauptsächlich auf Dienstleistungen an russisches

**Südossetien verfügt über keine nennenswerten Ressourcen. Die Landwirtschaft liegt brach, so dass sich die Wirtschaft hauptsächlich auf Dienstleistungen an russisches Militärpersonal stützt.**

Militärpersonal stützt. Korruption ist weit verbreitet. Ungleiche Verteilung der humanitären Hilfe, schleppender Wiederaufbau der zerstörten Häuser, Kriminalität und Arbeitslosigkeit gehen mit dem intensiven Auswanderungsprozess einher. Der zivilgesellschaftliche Sektor ist nicht mehr funktionsfähig. Von rund 100 registrierten NGOs sind heute nur etwa zehn Prozent aktiv.<sup>12</sup>

Die militärische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Russland ist durch bilaterale Vereinbarungen geregelt. Der Vertrag über die Einrichtung und Unterhaltung von Militärbasen für die nächsten 49 Jahre bildet auch die Grundlage für die Stationierung russischer Truppen in Südossetien. Die gemeinsamen Militäreinheiten sollen die Grenzen schützen und die militärische Infrastruktur Südossetiens ausbauen. Derzeit sind in Südossetien bis zu 4.000 russischen Soldaten stationiert. Im Februar 2012 verkündete der damalige russische Präsident Dmitri Medwedew, dass die russischen Militärstützpunkte in Abchasien

11 | Vgl. International Crisis Group, „South Ossetia: ‚The Burden of Recognition‘“, *Europe Report*, Nr. 205, 06/2010, 1, <http://crisisgroup.org/~media/Files/europe/205%20South%20Ossetia%20-%20The%20Burden%20of%20Recognition.ashx> [02.05.2012].

12 | Vgl. ebd., 11.

und Südossetien in der Lage seien, jedem Aggressor einen „unverhältnismäßigen Schaden“ zuzufügen.<sup>13</sup>

Der russische Einfluss beschränkt sich in Südossetien nicht nur auf die Wirtschaft und Sicherheit, sondern dominiert auch die innenpolitische Entwicklung in der abtrünnigen Provinz. Die Entscheidungsmacht in wichtigen Bereichen wie Grenzen, öffentliche Ordnung und Außenbeziehungen liegt bei Russland. Eine gewisse Handlungsfreiheit wird den südossetischen Eliten in den Bereichen Wiederaufbau, Bildung und Justiz eingeräumt. Dies war bei den jüngsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen deutlich zu erkennen.

**Die Entscheidungsmacht in wichtigen Bereichen wie Grenzen, öffentliche Ordnung und Außenbeziehungen liegt bei Russland.**

Zu den Parlamentswahlen 2009 wurden vorerst mehrere Parteien zugelassen. Unmittelbar vor den Wahlen wurden aber als unbequem empfundene oppositionelle Gruppen von den Wahlen ausgeschlossen, so dass die dem Präsidenten Eduard Kokoity treu ergebene „Einheitspartei“ sich ihres Sieges sicher sein konnte. Die zunehmende Unzufriedenheit mit dem Kokoity-Regime und die katastrophalen sozialen und wirtschaftlichen Probleme halfen der Oppositionskandidatin Alla Dschiojewa im November 2011, als Siegerin aus den Präsidentschaftswahlen gegen den kremltreuen Anatoli Bibilow hervorzugehen.<sup>14</sup> Da der Kreml im Wahlkampf einseitig auf ihn setzte, war für Moskau der Sieg Dschiojewas nicht akzeptabel. Das Oberste Gericht Südossetiens annullierte die Ergebnisse der Wahlen im Einklang mit dem Kreml aufgrund der Klage von Bibilow, der grobe Verstöße im Wahlverlauf beklagte. Bei den neu angeordneten Wahlen durfte Dschiojewa nicht mehr antreten, so dass nur noch prorussische Kandidaten zu Wahl standen. Der ehemalige KGB-Chef Leonid Tibilow setzte sich gegen den Menschenrechtsbeauftragten David Sanakoew mit 54,12 Prozent gegen 42,65 Prozent durch.

13 | Vgl. „Zeichen an ‚irren Saakaschwilí‘: Militärbasen in Abchasien und Südossetien verstärkt“, *RIA Novosti*, 06.02.2012, <http://de.rian.ru/politics/20120206/262634909.html> [20.03.2012].

14 | Vgl. „Südossetien, Präsidentschaftswahl in Konfliktregion ungültig“, *Der Standard*, 29.11.2011, <http://derstandard.at/1322531427990/Suedossetien-Prasidentschaftswahl-in-Konfliktregion-ungueltig> [02.05.2012].

Seit dem Augustkrieg 2008 hat Südossetien eine gefährliche Annäherung an Russland vollzogen, die viel Raum für Spekulationen lässt, wonach Südossetien eher den Anschluss an Nordossetien sucht als die eigene Unabhängigkeit anzustreben. Bereits direkt im Anschluss an den Krieg erklärten führende südossetische Politiker, mit Moskau sei eine Aufnahme ihres Gebietes in die Russische Föderation vereinbart worden, die in einigen Jahren vollzogen werden solle. Seitdem gab es immer wieder widersprüchliche Informationen zu einer beabsichtigten Angliederung der abtrünnigen Region an die Russische Föderation.

Sowohl für Abchasien als auch für Südossetien muss festgestellt werden, dass ihre Trennung von Georgien nach dem Krieg so gefestigt ist wie noch nie. Zugleich stehen beide abtrünnigen Regionen in einem gefährlichen politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis zu Russland. Die Grenzen ihrer Eigenständigkeit und Souveränität sind sehr eng gesteckt.

#### **GEORGISCH-RUSSISCHE BEZIEHUNGEN: ZEIT DES STILLSTANDES**

Gegenüber keinem anderen Anrainerstaat agierte Russland in den vergangenen Jahren so aggressiv wie gegenüber Georgien. Die georgische Führung nimmt das immer wieder zum Anlass, um sich als Opfer eines ungebrochenen russischen Imperialismus darzustellen. Dies zieht entsprechende Reaktionen aus Moskau nach sich. Diesem Muster folgt das georgisch-russische Verhältnis auch vier Jahren

nach dem Ende des Augustkrieges. Weiterhin sind jegliche Beziehungen politischer und wirtschaftlicher Art abgebrochen. Die politischen Führungen in beiden Ländern lassen keine ernsthaften Bemühungen um eine An-

**Die politischen Führungen von Georgien und Russland lassen keine ernsthaften Bemühungen um eine Annäherung erkennen.**

näherung erkennen. Im Gegenteil: gegenseitige Schuldzuweisungen, Anschuldigungen und Vorwürfe dominieren das Verhältnis zwischen der georgischen und der russischen Regierung. Der in den Medien geführte Schlagabtausch verdeutlicht, dass die persönliche Abneigung zwischen Saakaschwili und Medwedew/Putin ein großes Hindernis für die Schaffung einer Vertrauensgrundlage für potenzielle Verhandlungen darstellt. Die russische Führung hält es für unmöglich, mit Saakaschwili zu verhandeln, und bezeichnet

ihn als Marionette Washingtons. Ex-Präsident Medwedew wollte Saakaschwili gar als Persona non grata einstufen und ihn vor dem Internationalen Strafgerichtshof verurteilt wissen. Saakaschwili dagegen betont immer wieder, dass die russische Führung imperialistische Ziele hegt und daher den Augustkrieg provoziert hat, um die erfolgreiche Integration Georgiens in die NATO zu verhindern.

Inmitten dieses verbalen Krieges jedoch wurden unter der Vermittlung der Schweiz Gespräche zur Aufnahme Russlands in die Welthandelsorganisation (WTO) geführt. Georgien verzichtete infolge mühsamer Verhandlungen auf sein Veto, an dem es lange festgehalten hatte. Am 9. November wurde ein Abkommen zwischen Georgien und Russland unterzeichnet, das die Zulassung internationaler Beobachter zur Überwachung des Güterverkehrs in den Grenzregionen zwischen Abchasien, Südossetien und Russland vorsieht. Insgesamt ist die Einrichtung von drei Handelskorridoren vorgesehen, von denen zwei Abchasien und Südossetien betreffen. Ein Privatunternehmen soll durch die Schweiz beauftragt werden, die Zollprozedur zu überwachen.

**Ein Abkommen zwischen Georgien und Russland sieht die Zulassung internationaler Beobachter zur Überwachung des Güterverkehrs in den Grenzregionen zwischen Abchasien, Südossetien und Russland vor.**

Die internationale Gemeinschaft hoffte nach den erfolgreichen Verhandlungen um die Aufnahme Russlands in die WTO auf eine Verbesserung der georgisch-russischen Kommunikation und eine Wiederannäherung zwischen den beiden Ländern. Die georgische Kooperationsbereitschaft bei den WTO-Verhandlungen wurde als Zeichen des guten Willens und damit als Chance für ein „Taufwetter“ zwischen den verfeindeten Staaten gesehen. Diese Hoffnungen haben sich jedoch bis heute nicht erfüllt.

Einen eher symbolischen, dennoch nicht zu unterschätzenden neuen Annäherungsschritt gegenüber Russland stellt die vom georgischen Präsidenten initiierte einseitige Aufhebung des Visaregimes gegenüber russischen Staatsbürgern dar. Russland reagierte darauf mit der Bereitschaft, Visabestimmungen gegenüber Georgien aufzuheben, stellte zugleich aber als Bedingung, dass Tiflis das Gesetz „über die besetzten Gebiete“ annulliert. Nach georgischem Recht unterliegen Reisen nach Abchasien und Südossetien einer vorherigen Genehmigungspflicht durch die Behörden und

können nur auf dem Landweg über bestimmte Übergangspunkte erfolgen. Die georgische Regierung pflegt eine strikte Genehmigungspraxis und lässt nur wenige Reisen zu. Ein- und Ausreisen nach Abchasien und Südossetien über die russische Landgrenze, den Luftraum oder – für Abchasien – den Seeweg sind ohne georgische Genehmigung nach georgischem Recht illegal und werden strafrechtlich verfolgt.<sup>15</sup> Ähnlich schlug die georgische Regierung das Angebot Moskaus zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen aus und verkündete, dass die Wiederherstellung der diplomatischen Beziehungen nur möglich sei, wenn Russland die territoriale Integrität Georgiens anerkennt.

Es ist zu vermuten, dass es sich bei den Angeboten, die sich regelmäßig wiederholen, weniger um ernsthafte Versuche handelt, die unterbrochenen offiziellen Beziehungen wieder aufzunehmen, als vielmehr um Pseudo-Vorschläge, die gegenüber der internationalen Gemeinschaft als Nachweis für das Bemühen um einen Dialog dienen sollen. Die Fronten zwischen den Führungen beider Länder sind so verhärtet, dass die Erwartungen auf einen Durchbruch zumindest sehr niedrig gehalten werden müssen.

Für Russland besteht kein wirklicher Handlungsbedarf, weil Moskau keine Änderungen des Status quo anstrebt. Für Georgien hingegen sieht die Situation anders aus. Ohne die Einbindung des großen Nachbarn sind die Chancen zur Lösung der Sezessionskonflikte sehr gering. Die Zeit arbeitet gegen Georgien. Russland hat sich mit der Anerkennung der abtrünnigen Regionen als Schutzmacht etabliert und seine Spielräume erweitert. Eine stärkere Abhängigkeit der Sezessionsgebiete von Russland ist heute unverkennbar. Sowohl in den Gebieten als auch in der Gesamtregion ist die russische Militärpräsenz gewachsen. Und Russland scheut nicht davor zurück, das zu demonstrieren.

**Russland hat sich mit der Anerkennung der abtrünnigen Regionen als Schutzmacht etabliert und seine Spielräume erweitert.**

Im September 2012 will Russland die erste große Militärübung im Kaukasus abhalten. „Kavkaz 2012“ wird nicht nur im Nordkaukasus stattfinden, sondern wird auch Armenien,

15 | Vgl. Homepage des Georgischen Parlaments, Gesetz über die besetzten Gebiete, [http://www.parliament.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=69&kan\\_det=det&kan\\_id=3089](http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=69&kan_det=det&kan_id=3089) [02.05.2012].

Südostetien und Abchasien umfassen. Für Georgien stellt diese militärische Machtdemonstration eine Provokation dar und offenbart die kompromisslose Haltung Moskaus mit Blick auf den Status quo in den abtrünnigen Gebieten und einer möglichen Ost-Erweiterung der NATO. Die Abhaltung dieser Militärübung kurz vor den Parlamentswahlen in Georgien birgt nicht nur eine Gefahr für die innenpolitische Stabilität in Georgien, sondern wird auch das Konfliktpotenzial in der gesamten Region steigern.

Der georgische Experte Tengiz Pchaladze und sein russischer Kollege Nikolai Silaew stellen fest, dass für Moskau vor allem zwei Vorbedingungen in den Beziehung zu Georgien gelten: Georgiens pro-europäische Orientierung darf nicht automatisch eine antirussische Wahl heißen und diese prowestliche Orientierung darf nicht den Aufbau einer NATO-Militärinfrastruktur an den russischen Grenzen bedeuten. Ende März äußerte sich der Vertreter des russischen Außenministeriums, Alexander Lukaschewitsch, besorgt darüber, dass die USA möglicherweise die Waffenlieferung nach Georgien wieder aufnehmen werden, was nach seinen Worten in den Händen der „unberechenbaren“ Regierung Saakaschwilis schlimme Folgen für die gesamte Region haben könnte.

**Ein Vertreter des russischen Außenministeriums äußerte sich besorgt darüber, dass die USA möglicherweise die Waffenlieferung nach Georgien wieder aufnehmen werden.**

Das größte Manko der russischen Außenpolitik ist, dass Moskau zu sehr auf militärische Macht und wirtschaftlichen Druck setzt. Zu oft fehlt der russischen Politik das kooperierende Element, zu selten versucht Russland, seine Nachbarn für sich zu gewinnen, sich als attraktiver Partner zu präsentieren. Dennoch wird Russland auf absehbare Zeit die wichtigste Macht im Südkaukasus bleiben.

Die große Herausforderung besteht darin, Russland wieder in einen Friedensprozess einzubeziehen, der eine langfristige Stabilität der Kaukasus-Region im Auge hat. Dies ist ohne Kompromisse kaum vorstellbar, denn die Interessen Russlands werden auch in Zukunft nicht deckungsgleich sein mit denen seiner westlichen Partner. Russland wird also in der Region ein schwieriger Partner bleiben. Jedoch spricht vieles dafür, dass Russland substanziell daran interessiert ist, einen stabilen Südkaukasus zum Nachbarn zu haben. Insbesondere der Blick auf eine zunehmend

krisenhafte Entwicklung der zur Russischen Föderation gehörenden Nordkaukasus-Region legt dies nahe. Die wachsenden Kosten, die für Russland wegen seines militärischen Engagements im Kaukasus entstehen, könnten eine Wirkung entfalten. Jedenfalls wird die gegenwärtige politische Konfrontation zwischen Russland und Georgien nicht das letzte Wort sein können. Die Interessen auf beiden Seiten gebieten eine Wiederaufnahme der unterbrochenen offiziellen Beziehungen. Georgien müsste vor diesem Hintergrund die Chance nutzen, im Rahmen einer normalisierten Beziehung zu Russland seine Einbindungsstrategie zu überdenken.

### **HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION**

Nach dem Augustkrieg 2008 ist die EU mit der unter französischer EU-Ratspräsidentschaft erfolgten Vermittlermission zwischen Russland und Georgien und der Stationierung einer Beobachter-Mission zum zentralen internationalen Akteur in der Region aufgestiegen. Im Anschluss an den Waffenstillstand übernahm die EU mit der Beobachtermission European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM) faktisch die Verantwortung für die Friedenssicherung am Rande Europas. Die Patrouillen der EUMM überwachen die Verwaltungsgrenze zwischen Georgien und Abchasien bzw. Südossetien rund um die Uhr. Mit einer Stärke von 200 Beobachtern aus 26 EU-Staaten stellt die Mission gegenwärtig das größte internationale Kontingent in Georgien. Sie hat das Mandat, zur Stabilisierung, Normalisierung und zur Schaffung vertrauensbildender Maßnahmen auf dem „Staatsterritorium Georgiens“ beizutragen. Infolge der einseitigen Anerkennung Südossetiens und Abchasiens verweigert Russland allerdings den Zutritt der EU-Mission zum Territorium dieser Provinzen, während die EU und andere internationale Organisationen das Mandat auf das gesamte georgische Staatsterritorium anwenden möchten. Die Mission ist nach Einschätzung des Hauptquartiers in Tiflis bislang erfolgreich bei der Verhinderung erneuter Gewalteskalationen. Provokationen und absichtliche Zwischenfälle haben auf beiden Seiten der Verwaltungslinien nachgelassen.

**Mit einer Stärke von 200 Beobachtern aus 26 EU-Staaten stellt die European Union Monitoring Mission (EUMM) gegenwärtig das größte internationale Kontingent in Georgien.**

Weniger erfolgreich verlaufen allerdings die politischen Gespräche zwischen den Konfliktparteien. Auch die letzte Runde der Genfer Gespräche im März 2012 ist ohne konkrete Ergebnisse zu Ende gegangen. Russland verweigert weiterhin die Erfüllung des Sechs-Punkte-Plans. Der EU Sonderbeauftragte für den Südkaukasus und die Krise in Georgien, Phillip Lefor, versucht, optimistisch zu bleiben, beklagt aber den sehr langsamen und schleppenden Gesprächsprozess.

In verschiedenen Resolutionen hat das Europäische Parlament Russland aufgefordert, die Okkupation georgischer Territorien zu unterbinden und die georgische Strategie über die abtrünnigen Regionen als Grundlage für einen Dialog anzunehmen.<sup>16</sup> Die russische Führung wird von offiziellen EU-Stellen immer wieder aufgefordert, ihren Verpflichtungen aus dem Waffenstillstandsabkommen mit Georgien nachzukommen und in den abtrünnigen Regionen EU-Überwachungsmissionen zuzulassen. Ähnlich wird seitens der EU an die georgische Regierung appelliert, die Beziehungen zu Russland zu intensivieren, damit die Bedingungen des Sechs-Punkte-Plans erfüllt werden können.<sup>17</sup>

**Die russische Führung wird von offiziellen EU-Stellen immer wieder aufgefordert, in den abtrünnigen Regionen EU-Überwachungsmissionen zuzulassen.**

Die Politik der EU in Bezug auf die Regionen Abchasien und Südossetien zielt auf „Nichtanerkennung und Einbindung“ ab. Im Ergebnis bedeutet dies, dass eine aktive Politik gegenüber Abchasien und Südossetien entwickelt werden soll, die jenseits der Statusfrage auf Kontakte und Zusammenarbeit abzielt. An die georgische Regierung richtet die EU die Aufforderung, auf der gleichen Grundlage für Probleme, die mit den derzeit unlösbaren Statusfragen verbunden sind, pragmatische Lösungen zu suchen. Die territoriale Integrität Georgiens behält dabei Priorität. Das europäische Konzept „Einbindung ohne Anerkennung“ sieht vor, Abchasien und Südossetien aus der russischen Isolation zu locken. Nicht nur in den Sezessionsgebieten, sondern auch in Georgien wird dies als nicht sehr realistisch angesehen. Die georgischen Experten glauben, dass die

16 | Vgl. Civil Georgia, „European Diplomat on Russia-Georgia Conflict“, 23.03.2011, <http://civil.ge/eng/article.php?id=23270> [21.03.2012].

17 | Vgl. „Negotiations of the EU-Georgia Association Agreement“, *Humanrights.ge*, 24.11.2011, <http://humanrights.ge/index.php?a=main&pid=14142&lang=eng> [02.05.2012].

EU-Strategie die abtrünnigen Regionen nicht zum Verzicht ihrer De-facto-Unabhängigkeit bewegen können. Dabei befürchten sie, dass das europäische Konzept den Anfang eines völkerrechtlichen Anerkennungsprozesses seitens der EU darstellt.<sup>18</sup>

Trotz des relativ starken Engagements haben die Bemühungen der EU keinen Durchbruch in Richtung Konfliktregelung erzielt. Zahlreiche externe Herausforderungen begrenzen den Spielraum, wie etwa Russlands militärische und politische Interessen in der Region, die Unlösbarkeit der georgisch-abchasischen und georgisch-ossetischen Gegensätze und der fehlende politische Wille bei den Eliten auf allen Seiten zur Kompromissfindung. Als Vermittler hat die EU eingeschränkte Möglichkeiten, vor allem auch, weil sie durch die Politik der Nicht-Anerkennung und des deutlichen Bekenntnisses zur territorialen Integrität Georgiens eine klare Position zugunsten Georgiens bezieht. Dadurch hat sie an Akzeptanz bei den Abchassen und Südosseten eingebüßt.

Die Maßnahmen und Bemühungen der EU richten sich vornehmlich auf Friedenssicherung. Für eine effektive Vermittlung zwischen den Konfliktparteien Georgien, Russland sowie den Sezessionsgebieten fehlen der EU jedoch sowohl der Wille als auch die Mittel. Da eine Wiedervereinigung der beiden Territorien mit Georgien unwahrscheinlich ist, stellt sich die Frage, ob die EU aus dem gewohnten Handlungsmuster herausbrechen und neue Wege zur Konfliktlösung suchen kann. Denn der bisherige Ansatz hat offensichtlich keine Ergebnisse gebracht. Die EU müsste eine Alternative sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht anbieten, um den russischen Einfluss in den abtrünnigen Gebieten zu schwächen, die Isolation der Gebiete zu durchbrechen und Bedingungen für die Aufnahme eines Dialoges zwischen Georgien und seinen abtrünnigen Gebieten zu schaffen.

18 | Vgl. „Der Westen hat zur Konfliktregelung in Georgien eine neue Strategie ausgearbeitet“, *Presage.tv*, 27.01.2011, <http://presage.tv/?m=politics&AID=3031> [02.05.2012].