

# Zwischen Europa und Russland

**Zur Lage der abtrünnigen Republiken  
Transnistrien, Abchasien und Südossetien**

**Transnistrien, Abchasien und Südossetien, drei zur einstigen Sowjetunion zählende Konfliktregionen in unmittelbarer Nachbarschaft der EU, drängen nach Unabhängigkeit. In Transnistrien stimmten jüngst 97 Prozent der Menschen für eine Trennung von Moldawien und die freie Assoziierung mit Russland. Doch die „5+2-Gespräche“ zwischen Moldawien, Transnistrien, Russland, der Ukraine, der OSZE, der EU und den USA sind schwierig. Sinnvoll für die Region wäre eine weitgehende Autonomie innerhalb eines demokratischen Moldawien. Instabilität herrscht auch im Südkaukasus, wo die georgischen Regionen Abchasien und Südossetien nach Eigenstaatlichkeit streben. Das abkühlende Verhältnis zwischen Moskau und Tiflis gibt kaum Anlass zur Hoffnung auf eine schnelle Lösung. Sorge bereitet vor allem die Strategie des Kreml, der den Sezessionswunsch aller drei Regionen unterstützt, diese aber bislang selbst nicht als Staaten anerkannt hat. Sicher ist, dass die von Präsident Putin verfolgte Linie, etwa die massenhafte Ausstellung russischer Ausweise für die Bevölkerung in den Sezessionsrepubliken, den Einfluss Moskaus in der Region garantieren soll. An Russland als Gesprächspartner bei der Suche nach Lösungen führt kein Weg vorbei. Auf ihre Interessen pochen muss aber auch die EU – zumal jetzt, nachdem die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens sie zum direkten Nachbarn Russlands in der Schwarzmeerregion gemacht hat.**

## ■ Executive Summary

If the citizens of those countries had their way, the UN would soon have three new member states: The people in Transnistria, Abkhazia, and South Ossetia, three conflict-laden regions belonging to the former Soviet Union and situated in the immediate vicinity of the EU, are pressing for independence. Not only the Europeans and Russians but also the international community should join in the search for solutions, although they might differ from case to case: While the most sensible solution for Transnistria would be to achieve autonomy within Moldavia, and for Abkhazia to obtain independence, it is still too early to predict the future of South Ossetia.

In September 2006, 97 percent of Transnistria's people voted for independence from Moldavia and a free association with Russia. In 1812, Moldavia passed to the Russian Empire, from which the western part of the country broke away again after 1917. In 1918, it was decided to unite with Romania, until Stalin established the Moldavian Autonomous Soviet Republic east of the river Dniester in 1924. This was followed by the foundation of the Moldavian Socialist Soviet Republic in 1940, not including one part which fell to the Ukrainian Soviet Republic. When Moldavia became independent in 1991, the people of Transnistria feared that a resurgence of Moldavian nationalism might lead to the region becoming part of Romania again, and declared their independence.

What followed was a short but bloody armed conflict which, in turn, resulted in the international community endeavouring to induce both parties to enter into negotiations.

Largely Russianised at the time of Soviet rule, Transnistria is populated by people of Romanian extraction, Russians, and Ukrainians. Not only does the government of the authoritarian president, Igor Smirnov, export steel and spirits, experts say it also makes money out of illegal drug trafficking and the re-export of agricultural products. To put a stop to the latter, and to secure a transparent Moldavian border regime, the EU launched its 'EU Border Assistance Mission' (EUBAM) late in 2005 which so far has been quite successful. Not only politically but also economically, Transnistria is dependent on Moscow, which supplies the region with cheap gas and has recently announced that it will introduce an accelerated procedure for issuing Russian passports.

The '5+2 talks' between Moldavia, Transnistria, Russia, Ukraine, the OSCE, the EU, and the USA set up to solve the problem are proving difficult. Societal forces would have to be involved in confidence-building measures, and economic pressure groups induced to engage themselves across regional borders. Another objective would be to promote media independence in Moldavia. A democratic and economically successful Moldavia would certainly be attractive to Transnistria. However, this communist country is plagued by poverty, the absence of domestic reforms, and corruption. To avoid a confrontation between Russia and Transnistria on the one hand and Moldavia on the other, Russia would have to be induced to change its attitude towards the problem.

On the other side of the Black Sea, the situation is equally unstable. In the South Caucasus, a region beset by numerous problems, you find the Georgian regions of Abkhazia and South Ossetia whose current status pleases only Russia, and the 'frozen conflict' about Nagorno-Karabakh. In the two renegade republics, the majority of the people have spoken out in favour of becoming independent of Tbilisi, relying on help from the international community: While Georgia is hoping for the support of the EU, NATO, and the USA, Abkhazia and South Ossetia are counting on the regional hegemon, Russia.

Given the constantly deteriorating Russian-Georgian relations, a solution of the conflict is not to be expected in the near future. The Rose Revolution of the winter of 2003/2004 caused relations between the two countries to start cooling, reaching their first low at the end of 2006, when Russia imposed an import and export embargo on Georgia. This step was Moscow's reaction to the arrest of several Russian officers in Georgia who were suspected of being spies. After imposing the embargo, Russia started to expel Georgian citizens: Cafés and restaurants owned by Georgians had to close down; occasionally, Georgian patients were refused medical treatment. Most Russians approve of the measures taken against their brother nation of the Soviet era.

So far, the Kremlin has rejected negotiation offers by the Georgian president, Mikheil Saakashvili, and an end of the Russian embargo is nowhere in sight. In the meantime, Washington is reacting: The US Congress, for example, has offered to speed up the NATO accession of Georgia, which itself threatens to veto Russia's accession to the WTO. However, since Georgia is also a member of the CIS, its NATO membership would plunge the West into a new conflict, confronting it with a security-policy risk of global relevance.

When in October 2006, the majority of Abkhazians spoke out in favour of independence from Georgia, approaching Russia for an official acknowledgement of the referendum, Russian media immediately called for the accession of the republic to the Russian Federation. While the Abkhazian leadership in Sukhumi quite welcomes Russia's help, it rejects accession to the Russian Federation since it does not intend to lose its longed-for independence. It seems that Moscow is playing a double game: On the one hand, it practices 'annexation on the sly', generously handing out Russian passports to the people of Abkhazia and South Ossetia; on the other, it still does not acknowledge Abkhazians as refugees, although they fled to Russia many years ago.

In the regional capitals of Abkhazia and South Ossetia as well as in Moscow, the US-assisted rearmament of the Georgian army is regarded with unease. Given the conflict between Moscow and Washington as well as the frigid relations between Moscow and

Tbilisi, a solution of the territorial question without international, especially European, involvement seems to be impossible at the moment.

In November 2006, the majority of South Ossetia's population voted for retaining their independence. Having held two separate elections, the country now has two competing presidents. In the elections that were barred to South Ossetians with a Georgian passport, president Eduard Kokoity officially obtained 95 percent of the votes, while the elections indirectly organized by Tbilisi were won by Georgia-friendly Dmitri Sanakoyev. The West criticized the two referendums as 'unfair, unnecessary, and unhelpful', dismissing both. However, South Ossetia's separatist leaders not only demand independence but also reunion with North Ossetia, which belongs to the Russian Federation. As in the case of Abkhazia, Moscow again supports the population of the country: South Ossetians not only receive free medical treatment and schooling from Russia, they are also allowed to use Russian cellular-phone networks.

Whenever they need something to legitimize Abkhazia's and South Ossetia's endeavours to obtain independence, Russia's president, Vladimir Putin, and the separatist leaders in the two renegade regions like to cite the example of Montenegro and the Kosovo. However, the two cases are hardly comparable: While Montenegro was at least granted its right to self-determination by Serbia, Transnistria, Abkhazia and South Ossetia have not yet been acknowledged by any state – not even by Russia itself. President Saakashvili in Tbilisi has meanwhile realized that his confrontational line is not very helpful. Consequently, he repeatedly assured Moscow of his readiness to negotiate and accorded both territories a status within Georgia that is to a large extent autonomous.

The strategy of the Kremlin appears paradoxical: On the one hand, it supports all three regions in their endeavours to secede; on the other, it has not yet acknowledged them as states. However, the goal of Moscow, which after the fall of the Soviet Union may possibly have made too many concessions to the West, is well-defined: It intends to secure its influence in its neighbouring countries, the 'Russian citizens' living in the republics serving as a tool in the same way as its extensive economic aid.

There is no way around involving Moscow in the solution of the problem. At the same time, the EU, to which political stability, a democratic society, and market-economy structures are as important as an alternative transport corridor for energy, must define its interests. When the European Union admitted Romania and Bulgaria to membership, it became a neighbour of the Russian Federation in the region of the Black Sea. Thus, like it or not, the EU is Russia's most important partner when it comes to solving the conflicts in Transnistria, Abkhazia and South Ossetia.

### ■ Drei Fälle von Sezession

Wenn es nach dem Willen der Bevölkerung ginge, würde das kaukasische Südossetien, die von Georgien abtrünnige Teilrepublik, so schnell wie möglich unabhängig werden und an die UNO den Antrag stellen, das 193. und jüngste Mitgliedsland der Organisation zu werden. Die nächsten Anträge zur Aufnahme als 194. und 195. Mitgliedsstaat würden dann vom benachbarten Abchasien und von Transnistrien gestellt werden, denn auch diese beiden Territorien stimmten 2006 in – international nicht anerkannten – Referenden mehrheitlich für ihre Unabhängigkeit.

Führt man diesen Gedankengang fort, hätte die EU in unmittelbarer Nachbarschaft drei „eingefrorene Konflikte“, die seit dem Zerfall der Sowjetunion ungelöst sind – das abtrünnige Transnistrien in Moldawien und die sezessionistischen Teilrepubliken Abchasien und Südossetien in Georgien.<sup>1)</sup> In Zeiten internationaler terroristischer Bedrohung und einer zunehmenden Polarisierung zwischen Ost und West besteht die Gefahr, dass diese Auseinandersetzungen neu aufflammen und zu Quellen der Instabilität werden können.

Die Autoren dieses Beitrages plädieren deshalb dafür, dass sich die Europäische Union und Russland als unmittelbare Nachbarn der Sezessionsgebiete und auch die internationale Gemeinschaft verstärkt engagieren, um neue Lösungsansätze für jeden dieser Fälle zu finden. Unter dem Kriterium der „Überlebensfähigkeit“ wäre es aus Sicht der Autoren sinnvoll, eine umfassende Autonomie Transnistriens innerhalb Moldawiens anzuvisieren. Für Abchasien erscheint dagegen die Verwirklichung der Unabhängigkeit möglich, in deren Folge die Autoren eher Chancen in

1) Als Folge des Zerfalls der Sowjetunion existiert noch ein vierter „eingefrorener Konflikt“ – das armenisch besiedelte Berg-Karabach auf aserbajdschanischem Territorium. Aufgrund seiner Spezifik und seiner größeren geographischen Distanz zu Europa wird im Folgenden nicht weiter auf diesen Konflikt eingegangen.

einer Anbindung an Russland sehen. Für Südossetien wird keine Prognose abgegeben, nicht zu übersehen ist aber, dass Nordossetien ein Gliedstaat der Russischen Föderation ist, zu dem ethnische Bindungen bestehen.

In der Europäischen Union rangiert das Schicksal der Republik Moldau (im Folgenden Moldawien) und Georgiens und ihrer Sezessionskonflikte weiterhin auf den untersten Rängen des politischen Bewusstseins. Dagegen ist das Thema Separatismus in der russischen Öffentlichkeit hochaktuell: Eine im Oktober 2006 vom angesehenen Allrussischen Zentrum zur Befragung der öffentlichen Meinung (VZIOM) durchgeführte Umfrage ergab, dass die Mehrheit der russischen Bevölkerung für die internationale Anerkennung dieser Republiken ist (35 Prozent). In einer zweiten Frage fand sich eine Mehrheit (39 Prozent) dafür, der Anfrage Abchasiens auf Aufnahme in die Russische Föderation Folge zu leisten.<sup>2)</sup> In einer im November 2006 im ersten russischen Staatsfernsehen ausgestrahlten Talkshow appellierten die drei „Staatschefs“ der Sezessionsgebiete an die Zuschauer, Russland möge als Anwalt ihrer „Staaten“ auf der internationalen Bühne auftreten.<sup>3)</sup>

### ■ Der Fall Transnistrien und Moldawien

In einer am 17. September 2006 auf dem gesamten transnistrischen Gebiet durchgeführten Volksbefragung stimmten 97 Prozent der Bevölkerung für die Unabhängigkeit Transnistriens von Moldawien und die „freie Assoziierung“ der Republik mit Russland.<sup>4)</sup> Kurz darauf verabschiedete die russische Staatsduma eine Resolution, die das Referendum für legitim erklärte und die internationale Gemeinschaft dazu aufrief, das Ergebnis anzuerkennen.<sup>5)</sup> Dieses Ereignis spiegelt die wichtige – und oft widersprüchliche – Rolle Russlands bei der Beilegung dieses Konflikts, denn Russland hat bisher ungeachtet seiner politischen und wirtschaftlichen Unterstützung Transnistrien offiziell nicht anerkannt.

Ehemals lose zum Osmanischen Reich gehörend, fiel das heutige Moldawien (ein Teil der historischen Landschaft Bessarabien) mit dem Vertrag von Bukarest 1812 an Russland. Nach der Oktoberrevolution proklamierte der westliche Teil des Landes (ohne

2) 24 Prozent sind jedoch gegen eine Einmischung Russlands in dieser Sache. Siehe „Die Russen haben die nicht anerkannten Republiken anerkannt“, in: gazeta.ru, 10.11.2006.

3) *Rossia* 1, 16. November 2006.

4) Die Wahlbeteiligung lag bei rund 79 Prozent; nur drei Prozent stimmten für die Wiedervereinigung mit Moldawien. Siehe „Landslide win for independence vote in Pridnestrovie’s referendum“, in: [tiraspoltimes.com/node/216](http://tiraspoltimes.com/node/216), 18.9.2006.

5) „EU concerned about Russian role in Transdnier“, in: [Moscowtimes.ru](http://Moscowtimes.ru), 26.10.2006.

Transnistrien) seine Unabhängigkeit. 1918 entschied sich die Bevölkerung für die Vereinigung mit Rumänien.

1924 installierte Stalin am Ostufer des Dnister (Dnjestr) die Moldauische Autonome Sozialistische Sowjetrepublik (Moldauische ASSR). Sie ist nicht identisch mit der späteren Moldauischen Sozialistischen Sowjetrepublik, sondern umfasste Transnistrien sowie einen Teil der Ukraine.

Das vormalig zu Rumänien gehörige Gebiet Bessarabiens fiel als Folge des Molotow-Ribbentrop-Paktes an die Sowjetunion. 1940 wurde die Moldauische Sozialistische Sowjetrepublik mit der Hauptstadt Chisinau gegründet, indem man diesen Teil Bessarabiens mit einem Teil der Moldauischen ASSR vereinte. Der verbleibende Rest der 1924 gegründeten ASSR fiel an die Ukrainische Sowjetrepublik.

Befürchtungen des östlichen, transnistrischen und vorwiegend slawisch besiedelten Teils des Landes, nach der Proklamation der Unabhängigkeit Moldawiens im Jahr 1991 nationalistischen moldawischen Strömungen und Wiedervereinigungsbestrebungen mit Rumänien zu unterliegen, hatten die eigene Unabhängigkeitserklärung und einen kurzen bewaffneten Konflikt im Jahr 1992 zur Folge, dem 1500 Menschen zum Opfer fielen. Der Status quo wurde im gleichen Jahr noch durch die Intervention der dort bis heute stationierten russischen 14. Armee geschaffen, die als von Russland ernannte friedenserhaltende Kraft fungiert. Seitdem kam es zu wiederholten Bemühungen von westlicher (EU einschließlich Rumäniens, USA) und östlicher Seite (Russlands und der Ukraine) sowie der OSZE, die beiden Parteien zu konstruktiven Verhandlungen zu bewegen.<sup>6)</sup> Allerdings beschränken sich Initiativen zur Lösung des Konflikts bisher auf wenige Dokumente, die wiederholt von einer der beiden Konfliktparteien abgelehnt wurden.<sup>7)</sup>

Transnistrien blieb auch nach dem Zerfall der Sowjetunion vorwiegend russisch geprägt: Die seit Sowjetzeiten betriebene Russifizierung des Landesteils östlich des Dnister, des inländischen „Grenzflusses“ zu Moldawien, setzt sich heute in der Amtssprache der international nicht anerkannten Teilrepublik, in den russischen Geschäftsinteressen und Investitionen sowie in der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Russ-

6) Crisis Group, S. 2.

7) Erwähnenswert sind hier der Vorschlag des russischen Präsidentenberaters Dmitrij Kozak 2003 und eine Initiative des ukrainischen Präsidenten Juschtschenko im April 2005.



land fort.<sup>8)</sup> Ethnisch setzt sich die Bevölkerung des Gebiets zu etwa gleichen Teilen aus rumänischstämmigen Einwohnern, Russen und Ukrainern zusammen.

Während im (westlichen) Moldawien unter dem jetzigen Präsident Wladimir Woronin Schritte hin zur Demokratisierung unternommen werden, wird Transnistrien von einer zunehmend autoritären Führung unter Präsident Igor Smirnow regiert. Neben dem Export von Stahl aus einer alten sowjetischen Fabrik und Spirituosen sind die Einnahmen der Smirnow-Regierung nach Expertenmeinung weitgehend auf illegale Machenschaften – dem Re-Export landwirtschaftlicher Produkte und möglicherweise Drogenhandel – zurückzuführen.<sup>9)</sup>

Im Zuge der Einführung ihrer neuen Nachbarschaftspolitik (European Neighbourhood Policy – ENP) beschloss die EU 2005 einen vorerst dreijährigen Aktionsplan mit Moldawien, der das Land an die europäischen Strukturen und insbesondere den Binnenmarkt heranführen und Voraussetzungen für eine Beilegung des innerstaatlichen Konflikts schaffen soll.<sup>10)</sup> In diesem Zusammenhang wurde im November 2005 eine EU Border Assistance Mission (EUBAM) gestartet, die gegen die illegalen Grenzaktivitäten der Smirnow-Behörden einschreiten und ein transparentes und einheitliches moldawisches Grenzregime schaffen soll. Im Rahmen der EUBAM gibt es eine Zusammenarbeit mit den ukrainischen Grenzbehörden.

Die EUBAM ist erfolgreich angelaufen und konnte bereits die illegalen Grenzaktivitäten reduzieren. Mit dem Zustandekommen eines gemeinsamen Zollregimes zwischen Chisinau und Kiew im Jahr 2006 wurde die transnistrische Führung auch politisch geschwächt: Sie hatte bisher bei Schmuggelaktivitäten mit der Passivität der Kiewer Behörden an der gemeinsamen Grenze rechnen können.<sup>11)</sup>

Nicht nur in politischer, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht ist die „Hauptstadt“ Tiraspol nun noch stärker von Moskau abhängig: Gas wird – trotz bereits angehäufter Milliarden schulden – zu Vorzugspreisen geliefert. Seit dem neuen Zollregime der Ukraine hat Moskau 50 Millionen Euro an Direkthilfe und weitere 150 Millionen auf Kredit überwiesen. Im Gegenzug ist eine verstärkte Präsenz rus-

8) Für eine detaillierte Darstellung der historischen und politischen Entwicklung siehe US Library of Congress: Country Studies: Moldova.

9) *Crisis Group Europe Report Nr.173*: „Moldova's uncertain future“, 17.8.2006, S. 4–6.

10) Im selben Jahr wurde eine eigene Repräsentanz der EU in Chisinau eröffnet und ein Sonderberichterstatter ernannt: Siehe die Homepage der Delegation in Moldawien: [www.delmda.cec.eu.int](http://www.delmda.cec.eu.int).

11) Für eine detaillierte Beschreibung der EUBAM, des Zollregimes und seiner Folgen, siehe Crisis Group, S. 4–9.



12) „Für den transnistrischen Präsidenten stimmt das russische Business“, in: [kommersant.ru](http://kommersant.ru), 14.11.06.

13) Siehe [rferl.org](http://rferl.org), 19.09.06.

14) Crisis Group, S. 17.

15) Ebenda, S. 21.

sischer Unternehmen in der transnistrischen Wirtschaft zu bemerken – und deren offene politische Einflussnahme.<sup>12)</sup> Zudem kündigte der Botschafter der Russischen Föderation in Chisinau, Rjabow, kürzlich die Einführung eines Schnellverfahrens zur Erteilung russischer Pässe an – ein Schachzug, um den Einfluss Russlands in ganz Moldawien auszubauen.<sup>13)</sup>

### ■ Wege aus der Sackgasse

Allem Anschein nach sind Gespräche innerhalb der seit den neunziger Jahren etablierten Gesprächsrunde im 5+2-Format (Moldawien, Transnistrien, Russland, Ukraine, OSZE, EU und USA) festgefahren.<sup>14)</sup>

Eine Lösungsstrategie muss auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Auf der einen Seite müssten gesellschaftliche Kräfte in vertrauensbildende Maßnahmen eingebunden werden. Bisher wurden unabhängige, nichtstaatliche Kontakte zwischen Moldawiern und den Bewohnern Transnistriens eher behindert. Hier könnte die Förderung gesellschaftlicher Vereine und Nichtregierungsorganisationen auf beiden Seiten zu intensiveren Kontakten und mehr Verständnis beitragen. Schulaustausch und gemeinsame kulturelle Veranstaltungen sollten unterstützt werden. Auf der anderen Seite sollten wirtschaftliche Interessenverbände dazu ermutigt werden, gebietsübergreifend zu agieren. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Elite könnte der Schlüssel für eine Verflechtung der beiden Landesteile sein. Infolge der immer engeren wirtschaftlichen Vernetzung in Europa erkennen mittlerweile auch transnistrische Unternehmen wie der dort führende Spirituosen-Konzern Kwint, dass die künstliche Teilung des Landes und die Exportbeschränkungen durch das neue Grenzregime *bad for business* sind.<sup>15)</sup> Um das Interesse führender Wirtschaftskräfte Transnistriens an einer engeren Zusammenarbeit zu wecken, müssten neben Gewinnaussichten allerdings auch Garantien zum Besitzerhalt der Unternehmen gegeben werden, denn ähnlich wie in anderen post-kommunistischen Staaten verlief der Prozess der Privatisierung chaotisch, intransparent und nicht immer rechtmäßig. Eine Untersuchung der Privatisierungen und eine erneute Umverteilung würde die Stellung etlicher führender Unternehmen bedrohen.

Wichtig erscheint ebenfalls die Förderung unabhängiger Medien in Moldawien, die nach Transnistrien hinein senden: „Moldova needs to improve its public diplomacy in Transnistria.“<sup>16)</sup> Internationale Initiativen könnten zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen.

Die von einem demokratischen und wirtschaftlich erfolgreichen Moldawien ausstrahlende Anziehungskraft auf die Bevölkerung Transnistriens sollte nicht unterschätzt werden. Trotz eines durchschnittlichen Wirtschaftswachstums von sieben Prozent in den letzten Jahren bleibt aber Moldawien bisher Europas ärmstes Land und liegt – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen (88 Euro)<sup>17)</sup> – im internationalen Vergleich auf dem gleichen Rang wie der Sudan.<sup>18)</sup> Politisch wird das Land seit Jahren von der Kommunistischen Partei regiert, die jedoch seit 2005 in ihrer außenpolitischen Orientierung eine Wendung um 180 Grad in Richtung Westen vollzogen hat. Innenpolitisch sind Reformansätze bisher kaum zu erkennen.<sup>19)</sup> Korruption ist ein alle Gesellschaftsschichten und insbesondere die Wirtschaft durchdringendes Übel. Die EU hat in Anbetracht der Antipathie zwischen der gegenwärtigen Regierung in Chisinau und dem Kreml hier die Gelegenheit, mehr Präsenz zu zeigen und sich im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik und des bilateralen Aktionsplans stärker für demokratische und ökonomische Reformen einzusetzen. Eine solche Politik – inklusive einer späteren Beitrittsperspektive für das vereinigte Land, die nach der Aufnahme Rumäniens sowieso früher oder später in die Diskussion geraten wird – könnte mittelfristig Erfolge erzielen.<sup>20)</sup>

Das jüngste von Tiraspol veranstaltete Referendum und die am 20. November vom moldawischen Premier Vasile Tarlew angedrohte Blockade der WTO-Verhandlungen mit Moskau unterstreichen einmal mehr, dass Russland in ein neues Nachdenken über den Status Transnistriens einbezogen werden muss, will die internationale Gemeinschaft einen Konfrontationskurs zwischen Moldawien auf der einen sowie Russland und Transnistrien auf der anderen Seite vermeiden. Dies erscheint nicht zuletzt wegen der andauernden russischen Truppenpräsenz auf transnistrischem Gebiet unabdingbar.

16) Crisis Group, S. 18.

17) Vgl. Länderbericht Moldau: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)

18) CIA World Factbook.

19) Crisis Group, S. 14–15.

20) Moldawien erhält im Rahmen der TACIS-Hilfe 42 Millionen Euro für 2005–6: Deren zukünftige Auszahlungen sollten stärker mit Reformbedingungen verknüpft werden.

## ■ Das Pulverfass im Kaukasus

Einen ähnlichen Faktor der Instabilität vor den Toren Europas stellt die Lage auf der anderen Seite des Schwarzen Meers, im Südkaukasus, dar.

Die Geschichte des heutigen Konflikts im Kaukasus reicht weit zurück. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Kaukasusstaaten sind gravierend. Während die Staatsbildung in den südkaukasischen Staaten Armenien und Georgien in der vorchristlichen Periode stattfand, haben nordkaukasische Völker wie die Tschetschenen, Dagestaner, Tscherkessen oder Inguschen noch nie über eine eigene Staatlichkeit verfügt.<sup>21)</sup> Die Völker des Kaukasus unterscheiden sich sowohl religiös als auch ethnisch, sozial-strukturell und sozial-kulturell voneinander. Kriegerische Auseinandersetzungen haben im Verlaufe der Geschichte immer wieder zu Wanderungsbewegungen geführt. Die ethnische und religiöse Vielfalt der acht Republiken birgt ein enormes Konfliktpotenzial. Nach dem ersten Weltkrieg und der Oktoberrevolution fiel die Kaukasus-Region unter sowjetische Kontrolle. 1942 wurde ein Teil der Region fünf Monate lang von der deutschen Wehrmacht besetzt.

1991 zerfiel die Sowjetunion in ihre 15 Teilrepubliken, von denen die Russische Föderation die bei weitem größte war.<sup>22)</sup> Im Südkaukasus wurden Georgien, Aserbaidschan und Armenien unabhängig. In diesen drei Staaten leben ca. 16 Millionen Menschen.

Die Kaukasus-Region ist reich an Konfliktherden. Neben den Konflikten um Abchasien und Südossetien auf georgischem Staatsgebiet existiert der „eingefrorene Konflikt“ um Berg-Karabach: „Die Situation im Südkaukasus verschlechtert sich. Die Konflikte in dieser Region sind jetzt nicht mehr eingefroren. Eingefroren sind vielmehr die Friedensprozesse,“<sup>23)</sup> schreibt die russische Tageszeitung *Kommersant*.

Dabei ist mit dem Status quo der beiden abtrünnigen Gebiete auf dem Territorium Georgiens – mit der offensichtlichen Ausnahme Russlands – keiner zufrieden: Die georgische Regierung drängt auf eine baldige Lösung der Konflikte, was sie u.a. durch ihre Orientierung in Richtung Westen und die Modernisierung der Streitkräfte deutlich macht. In Georgien

21) Die nordkaukasischen Territorien waren meist Teile größerer Staatenbildungen. Ein labiles eigenes Staatengebilde, das von 1834 bis 1859 bestand, war das Imamatschamils. Es umfasste aber nur Teile des heutigen Tschetscheniens und Dagestans. (Vgl. Rau, Johannes: *Politik und Islam in Nordkaukasien*, Wien, 2002, S. 3)

22) Den Status von Sowjetrepubliken hatten neben der heutigen Russischen Föderation die Republiken Estland, Lettland, Litauen, Ukraine, Weißrussland, Moldawien, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Usbekistan, Turkmenistan, Kasachstan, Tadschikistan, Kirgistan. (Offizielle Bezeichnungen zur Zeit der UdSSR z. B. „Usbekische Sozialistische Sowjetrepublik“, „Lettische Sozialistische Sowjetrepublik“ u.s.w.)

23) Niku Popescu, „Unter dem Eis eingefrorener Flüsse“, in: *kommersant.ru*, 16.11.2006.

fürchtet man eine dauerhafte russische Militärpräsenz – auch nachdem Russland den Abzug seiner Armeen von den ehemaligen sowjetischen Stützpunkten in Georgien vertraglich zugesichert hat.

Die beiden Sezessionsrepubliken Abchasien und Südossetien wollten mit den 2006 durchgeführten Volksabstimmungen eine Entscheidung für ihre Unabhängigkeit erzwingen. Sie streben die internationale Anerkennung an, um sich endgültig von Georgien zu lösen. Gebildete Bevölkerungsteile aus Abchasien und Südossetien wandern aufgrund der ökonomischen Perspektivlosigkeit schon jetzt nach Russland aus. Die Ankurbelung der Wirtschaft ist nötig, um Leistungsträger überhaupt im Lande halten und damit das Potenzial für eine zukünftige Entwicklung bewahren zu können.

Jede Streitpartei baut auf die Unterstützung auswärtiger Mächte – Georgien auf die EU, die NATO und insbesondere die USA, während Abchasien und Südossetien auf die Unterstützung durch Russland zählen.

Am 15. November 2006 unterzeichnete die EU-Kommissarin für Außenbeziehungen, Benita Ferrero-Waldner, im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik so genannte individuelle Nachbarschaftsabkommen mit den drei Staaten des Südkaukasus – Armenien, Aserbaidshan und Georgien. Ähnlich wie im Fall Moldawiens will die EU diesen Nachbarstaaten den Zugang zum europäischen Binnenmarkt erleichtern. Im Gegenzug verpflichten sich die Vertragspartner zu politischen und wirtschaftlichen Reformen. Dadurch erhofft sich Brüssel die Schaffung eines „Rings von Freunden“,<sup>24)</sup> der für Europa sowohl sicherheits- als auch energiepolitisch von großer Bedeutung ist.

Darüber hinaus will die EU mit den Nachbarschaftsabkommen und den noch zu verabschiedenden Länder-Aktionsplänen neue Impulse zur Lösung der territorialen Konflikte in der Region geben. Doch auch hier spielt Russland als regionale Hegemonialmacht eine Schlüsselrolle. Und nicht nur das: Die Bindungen der abchasischen und südossetischen Bevölkerung an Russland sind außerordentlich eng. Nach Expertenschätzung sind rund 85 Prozent der Bewohner dieser Gebiete bereits Inhaber russischer Pässe.<sup>25)</sup>

24) „South Caucasus countries sign EU accords“, in: Radio Free Europe/Radio Liberty, rferl.org, 15.11.2006.

25) Siehe rferl.org, 19.09.2006.

## ■ Kalter Krieg zwischen Russland und Georgien

Zum jetzigen Zeitpunkt erscheint eine Lösung der Konflikte vor dem Hintergrund der sich massiv verschlechternden Beziehungen zwischen den beiden ehemals eng verbundenen Republiken<sup>26)</sup> Russland und Georgien in weite Ferne gerückt.

Nach der „Rosenrevolution“ im Winter 2003/04 in Georgien, in deren Folge eine prowestliche Führung unter dem in Harvard ausgebildeten jungen Präsidenten Saakaschwili eine Wende in der georgischen Außenpolitik – hin zu einer NATO- und EU-Mitgliedsanwartschaft – vollzog, haben sich die Beziehungen zu Russland stetig abgekühlt. Dieser Prozess begann mit der kurzfristigen Aussetzung der Gaslieferungen Russlands an Georgien im Winter 2004 und der darauf folgenden erheblichen Preiserhöhung für georgische Gasimporte.<sup>27)</sup> Er setzte sich fort in dem im Frühjahr 2006 erlassenen Einfuhrverbot für Spirituosen und Mineralwasser georgischer Herkunft nach Russland, angeblich aus Verbraucherschutzgründen.<sup>28)</sup> Der Konflikt erreichte seinen Höhepunkt mit der totalen russischen Transport- und Einfuhr-Ausfuhr-Blockade gegenüber Georgien vom 2. Oktober 2006. Kurz zuvor hatte die georgische Polizei vier der Spionage verdächtige russische Offiziere festgenommen. In Handschellen und vor laufenden Kameras wurde ihnen zur besten Sendezeit die Ausweisungsverfügung verlesen.<sup>29)</sup> Dies wurde von Moskauer Entscheidungsträgern als öffentliche Demütigung wahrgenommen, woraufhin die Ausweisung von in Russland lebenden Georgiern in ihre Heimat begann.

„Die Leute nehmen noch nicht einmal an ihren eigenen Ausweisungsprozessen teil, sondern müssen während des Verfahrens im Flur warten“, berichtete Swetlana Gannuschkina, eine der führenden Menschenrechtlerinnen des Landes und Vorsitzende der Flüchtlingshilfe-Organisation „Zivile Hilfe“. „Der Befehl zu dieser Kampagne kommt von ganz oben“,<sup>30)</sup> erklärte sie. Nach systematischen Durchsuchungen von georgischen Unternehmen musste allein in der russischen Hauptstadt innerhalb weniger Tage ein Großteil der georgischen Cafes und Restaurants schließen. Die Schulen mussten der Polizei Listen mit den Namen ihrer georgischen Schüler zur Verfügung

- 26) Gebürtige Georgier lenkten die Sowjetunion in zwei ihrer entscheidenden Phasen: Stalin und sein Geheimdienstchef Berija zur Mitte des 20. Jahrhunderts, der letzte sowjetische Außenminister Schewardnadse zu Zeiten der Perestroika.
- 27) „Georgien: Gas aus Iran statt aus Russland“, in: *Russland Aktuell* (aktuell.ru), 26.10.2006.
- 28) Uwe Halbach, „Säbelrasseln und Friedenspolitik in Europas Nachbarschaft“, *SWP-Aktuell*, Juli 2006, S. 4.
- 29) „Russland beginnt Blockade gegen Georgien“, in: *kommersant.ru*, 3.10.2006. Siehe auch: „Russland bricht alle Verbindungen nach Georgien ab“, in: *aktuell.ru*, 3.10.2006.
- 30) „Anti-Georgier-Kampagne: Planziel 20 Festnahmen am Tag“, in: *aktuell.ru*, 16.11.2006. Siehe auch Sergey Blagov, „Moscow undecided over detente with Georgia“, in: *eurasianet.org*, 3.11.2006.

stellen.<sup>31)</sup> Nach mehreren Vorfällen bangen mittlerweile alle in Russland lebenden Georgier um den Verlust ihrer Arbeit. Manche Kliniken und Ärzte in Russland weigern sich, georgische Patienten zu behandeln.<sup>32)</sup> Die Mehrheit der russischen Bevölkerung unterstützt die Maßnahmen ihrer Regierung gegen das ehemalige „Brudervolk“: Mitte Oktober 2006 hielten 40 Prozent der durch das VZIOM Befragten die Maßnahmen gegen georgische Bürger für „ausreichend und effektiv“, weitere 27 Prozent schätzten die Maßnahmen als „nicht ausreichend und ineffektiv“ ein, und nur 13 Prozent hielten diese für überzogen.<sup>33)</sup>

Den Verhandlungsvorschlägen von Präsident Saakaschwili wurde im Kreml bisher eine Absage erteilt, trotz erheblichen Entgegenkommens durch Tiflis: Im Zuge einer Umbildung der georgischen Regierung ist der Verteidigungsminister von seinem Posten zurückgetreten. Er war mit seiner Armereform und -aufrüstung Moskau ein Dorn im Auge.

Im November 2006 hat die georgische Parlamentspräsidentin Burdschanadse am Rande des GUS-Parlamentariertreffens in St. Petersburg mit einem georgischen Veto bei den Verhandlungen über den russischen WTO-Beitritt gedroht:

„Die WTO ist auf den Prinzipien des freien Handels und des freien Warenverkehrs zwischen den Staaten der Organisation aufgebaut. Russland verletzt diese Prinzipien derzeit gegenüber Georgien: Es wurden Wirtschaftssanktionen und eine faktische Blockade verhängt.“<sup>34)</sup>

Offizielle Erklärungen für die Fortdauer der Blockade gibt es im Kreml nicht. Im Westen hat das Europäische Parlament in Straßburg das Vorgehen Russlands gegenüber Georgien scharf kritisiert. Die Parlamentarier warfen der russischen Regierung vor, separatistische Bewegungen in Georgien und Moldawien zu unterstützen. Gleichzeitig bot Kommissarin Ferrero-Waldner neue Hilfe für die Lösung der Konflikte im Kaukasus an.<sup>35)</sup> In Reaktion auf die russischen Sanktionen verabschiedete der US-Kongress Mitte September eine Resolution, die u.a. die schnelle Aufnahme Georgiens in das Sicherheitsbündnis empfiehlt und zusätzliche Gelder für Heranführung und Integration zur Verfügung stellt. „Der NATO-Beitritt [...] Georgiens dient den Interessen Europas, der USA und der NATO, weil somit unsere Zone des

31) Aktuell.ru, 16.11.2006.

32) Aktuell.ru, 16.11.2006.

33) Gazeta.ru, 20.10.2006.

34) „Georgien droht mit Veto bei Russlands WTO-Beitritt“, in: aktuell.ru, 16.11.2006.

35) „Russland am Pranger des EU-Parlaments“, in: dw-world.de, 30.10.2006.

36) Zitiert nach: „Die USA helfen Tiflis in die NATO einzutreten“, in: kommersant.ru, 20.11.2006.

Friedens und der Sicherheit erweitert wird“, so der republikanische Abgeordnete Lugar.<sup>36)</sup> Darüber hinaus spielen energiepolitische Erwägungen eine wichtige Rolle: Georgien ist wichtiges Transitland für kaspisches Öl, seitdem im Juli 2006 die Baku-Tiflis-Ceyhan (BTC) Pipeline eröffnet wurde.

Dennoch: Georgien wäre das erste NATO-Mitgliedsland, das auch Mitglied der GUS ist. Mit einem solchen Schritt würde der Westen schlagartig in eine neue Konfrontation mit Russland geraten. Das gegenüber der Sowjetunion/Russland schon im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung gegebene Versprechen, die NATO nicht nach Osten auszudehnen, ist ohnedies gebrochen. Eine NATO-Ausdehnung in den GUS-Raum hinein wäre ein sicherheitspolitisches Risiko. Angesichts neuer asymmetrischer Bedrohungen werden die NATO-Staaten in den kommenden Jahren nicht umhin kommen, eher über eine Neudefinition der transatlantischen Beziehungen nachzudenken, die langfristig auch Russland und die GUS einbeziehen sollten.

### ■ Ein unabhängiges Abchasien?

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts unter russischer Kontrolle, wurde Abchasien als Teil Georgiens in Folge der Oktoberrevolution für kurze Zeit unabhängig, bevor das Land 1921 erneut unter Sowjetherrschaft fiel und unter Stalin 1931 autonome Republik innerhalb der georgischen Sowjetrepublik wurde. Nach Stalins Tod machte die ursprüngliche Moskauer Russifizierungspolitik einer Aufwertung der ethnischen Abchasen – im Gegensatz zu den christlichen Georgiern sind diese überwiegend muslimisch – in ihrer Heimat Platz. Nach der Unabhängigkeitserklärung Georgiens im April 1991 und im Zuge der zunehmenden politischen Nationalisierung des Landes unter Präsident Gamsachurdia erklärte Abchasien seinerseits im Juli 1992 seine Unabhängigkeit von Georgien. Unmittelbare Folge war der Beginn eines Bürgerkriegs, der im Herbst 1993 mit einem Waffenstillstand und der Schaffung einer bis heute tätigen UN-Friedensmission (UNOMIG) endete und der de facto, jedoch nicht de jure, die Unabhängigkeit Abchasiens herbeiführte. Während der Kriegshandlungen verließ ein Großteil der ethnischen Georgier die Region. Es wird geschätzt, dass während der Kämpfe



ungefähr 20000 Menschen ums Leben kamen und bis zu 300000 Flüchtlinge ihre Heimat verließen.<sup>37)</sup>

Am 15. Oktober 2006 sprach sich die überwältigende Mehrheit der Abchasen in einem Volkstentscheid für die Unabhängigkeit von Georgien aus, drei Tage darauf übersandte das Parlament der Sezessionsrepublik einen offiziellen Aufruf an die russische Duma und an den Präsidenten Wladimir Putin, das Referendum anzuerkennen.<sup>38)</sup> Eine auflagenstarke russische Tageszeitung nahm dies zum Anlass, für den Beitritt der Teilrepublik zur Russischen Föderation zu plädieren:

„Natürlich ist es teuer, neue Territorien zu integrieren: Russland müsste den Wiederaufbau der abchasischen Wirtschaft, seiner Kurorte, der Infrastruktur und der sozialen Sicherheitsnetze finanzieren. Aber Russland zahlt Renten an Abchasen aus, es baut bereits Straßen- und Schienennetze wieder auf. Russland investiert heute in Kurorte und Tourismus und leistet darüber hinaus militärische Hilfe.“<sup>39)</sup>

Für die abchasische Führung in der Hauptstadt Su-chumi ist die Hilfe Russlands willkommen, ein Beitritt zur Russischen Föderation allerdings nicht: Das demographische Problem Abchasiens und die Abwanderung der geistigen Elite würde sich in abchasischen Augen nur beschleunigen – und die lang ersehnte Unabhängigkeit wäre auch mit Autonomiestatus innerhalb der Föderation bald dahin.<sup>40)</sup>

Bereits seit Beendigung der Kriegshandlungenreibt Moskau auf der einen Seite eine Politik der schleichenden Annexion<sup>41)</sup> durch die freizügige Vergabe von russischen Pässen an die Bewohner Abchasiens und Südossetiens. Auf der anderen Seite wird den in den neunziger Jahren nach Russland geflüchteten Abchasen immer noch nicht der Flüchtlingsstatus zuerkannt. Viele von ihnen sind mittlerweile staatenlos.<sup>42)</sup>

Auf georgischer Seite wird nach der Rosenrevolution neben der Westausrichtung des Landes die Rückgewinnung der territorialen Integrität zur politischen Priorität der Regierung Saakaschwili. Dabei sieht sich die Regierung in Tiflis unter Zeitdruck. Die in letzter Zeit zu beobachtende verstärkte russische Unterstützung der Sezessionsgebilde und die engere Vernetzung mit ihnen setzt die Regierung unter Handlungs-zwang.<sup>43)</sup>

37) Für eine ausführliche Darstellung der historischen und politischen Entwicklung Abchasiens siehe Bruno Coppieters, „Westliche Sicherheitspolitik und der Konflikt zwischen Georgien und Abchasien“, Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, Köln 1999. Mehr Informationen zur UNOMIG-Mission und zu den internationalen Friedensbemühungen siehe: [un.org/Depts/dpko/missions/unomig/index.html](http://un.org/Depts/dpko/missions/unomig/index.html).

38) „Abkhazia Asks Russia To Recognize Its Independence“, in: [moscowtimes.ru](http://moscowtimes.ru), 18.10.2006.

39) Alexander Bobkov, „Myths About Abkhazia – Should Abkhazia become part of Russia?“, in: *Russkij Kurier*, 2.11.2006.

40) Das Schicksal der Republik Adigeja, deren Bevölkerung den Abchasen ethnisch nahe steht, wird im Süden genau beobachtet: Mit der Ernennung eines neuen Präsidenten der Republik werden Versuche registriert, das Territorium mit dem sie umringenden Krasnodarer Gebiet zu vereinigen. Siehe dazu Popescu, 16.11.2006.

41) Halbach, S. 7.

42) Viele der abchasischen Flüchtlinge werden jetzt zusammen mit ethnischen Georgiern nach Tiflis deportiert. Siehe „Anti-Georgier-Kampagne: Planziel 20 Festnahmen am Tag“, in: [aktuell.ru](http://aktuell.ru), 16.11.2006.

43) Siehe Halbach, S. 2.

Der in diesem Zusammenhang fortschreitende Prozess der Aufrüstung und Modernisierung der georgischen Streitkräfte mit amerikanischer Hilfe wird in den Gebietshauptstädten Abchasiens und Südossetiens sowie in Moskau mit Besorgnis gesehen. Er wird darüber hinaus so interpretiert, dass Tiflis eine militärische Lösung weiterer Verhandlungsdiplomatie vorziehe. Zusätzlich wird im Kreml die verstärkte Präsenz der USA in unmittelbarer Nachbarschaft Russlands aufgrund der neuen geostrategischen Bedeutung Georgiens als Bedrohung wahrgenommen.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Rivalität zwischen Moskau und Washington im Kaukasus und dem Abreißen der Beziehungen zwischen Russland und Georgien erscheint eine Lösung der territorialen Konflikte nur mit Hilfe internationaler Vermittlung möglich. Der EU könnte hier ihre guten Dienste anbieten und in der Region eine stärkere außenpolitische Verantwortung übernehmen.

Ein potentielles Dialogforum stellt erstens die im Oktober 2006 in ihrem Mandat verlängerte UNOMIG-Mission dar, deren Hauptquartier sich in Suchumi befindet. UNOMIG ist als Beobachtungsmission für die Einhaltung des Waffenstillstands das Bindeglied zwischen den auf GUS-Mandat fußenden russischen Friedenstruppen in Abchasien und den Mediationsbemühungen der „fünf Freunde des UN-Generalsekretärs in Georgien“ (Deutschland, Frankreich, Russland, Großbritannien und die USA), die alle auf den Moskauer Vertrag von 1994 zurückgehen.<sup>44)</sup>

Zweitens sollte das neu verabschiedete Nachbarschaftsabkommen zwischen der EU und Georgien schnellstens mit Leben erfüllt werden. Hier kann die von der EU-Kommission angebotene Hilfe ansetzen, mit stärkerem europäischen Engagement im Zuge der Nachbarschaftshilfe und mit dem EU-Sonderrepräsentanten die Streitparteien behutsam von der Konfliktschwelle zurück an den Verhandlungstisch zu bewegen. Ob es letztlich zur Anerkennung der abchasischen Unabhängigkeit kommt, hängt einerseits vom Erfolg dieser vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen Moskau, Tiflis und Suchumi ab. Auf der anderen Seite muss die politische Führung in Suchumi ausreichend legitimiert sein, was sie vorerst nach um-

44) Halbach, S. 5.

strittenen Wahlen zum Jahreswechsel 2004/05 und einem international nicht beaufsichtigten Referendum nicht ist.

## ■ Wiedervereinigung mit dem Norden? Der Fall Südossetien

Am 12. November 2006 stimmten in einem Volksentscheid nach offiziellen Angaben aus der südossetischen „Hauptstadt“ Tskhinwali 99 Prozent der Wähler für die „Beibehaltung der Unabhängigkeit Südossetiens und die Forderung nach seiner internationalen Anerkennung“. Zum gleichen Zeitpunkt stimmten die Bewohner des georgisch kontrollierten Gebiets von Südossetien in einem Gegenreferendum für die Aufnahme von Verhandlungen mit Tiflis über den Autonomiestatus innerhalb eines föderalen Georgiens ab.<sup>45)</sup>

Südossetien mit seinen knapp 80 000 Einwohnern hat in Folge zweier unabhängig von einander organisierter Wahlen am selben Tag zwei rivalisierende Präsidenten bekommen: bei den Tskhinwali-Wahlen – zu denen Südosseten mit georgischem Pass nicht zugelassen wurden – vereinigte der bisherige „Präsident“ Eduard Kokoitij nach offiziellen Verlautbarungen 95 Prozent der Stimmen auf seiner Person. Bei den offenbar indirekt von Tiflis organisierten Wahlen gewann Dimitrij Sanakojew, ein früherer „Premier“ Südossetiens mit guten Kontakten zur georgischen Führung. Für den sezessionistischen „Präsidenten“ Kokoitij bleibt neben der internationalen Anerkennung Südossetiens die Vereinigung mit der Russischen Föderation das politische Ziel.

Der Westen lehnte beide Referenden vehement ab: „Unfair, unnecessary and unhelpful“ nannte der Europarat die Wahlen.<sup>46)</sup> „The ‚referendum‘ contradicts Georgia’s sovereignty and territorial integrity within its internationally recognized borders. The EU considers that the situation in South Ossetia did not allow the free expression of the popular will,“ so ein Statement der finnischen EU-Ratspräsidentschaft vom 13. November 2006.<sup>47)</sup> Georgien nannte das Unabhängigkeitsreferendum eine „Farce“. Dagegen veröffentlichte das russische Außenministerium als Reaktion zur Volksentscheidung folgende Aussage: „Ob man es mag oder nicht, wir haben es hier mit der freien Meinungsäußerung des Volkes von Südossetien

45) „South Ossetia: One unrecognized state, two unrecognized governments“, in: eurasianet.org, 14.11.2006.

46) Zitiert nach: „South Ossetia’s vote of defiance“, in IWPR.org, 15.11.2006.

47) Homepage der Ratspräsidentschaft: eu2006.fi, 13.11.2006.

48) Zitiert nach: IWPR.org, 15.11.2006.

49) „Präsident Südossetiens läßt über Unabhängigkeit abstimmen“, in: *Der Standard*, 11.11.2006.

50) Für eine ausführliche Darstellung der historischen und politischen Ereignisse siehe auch CIA World Factbook Georgien, sowie das Country Profile: Regions and Territories: South Ossetia, [bbc.co.uk](http://bbc.co.uk).

51) Daria Vaisman, „An attempt for Recognition“, in: *Russia Profile.org*, 14.11.2006.

52) Halbach, S. 3.

zu tun, die durch demokratische Prozeduren zustande kam.“<sup>48)</sup>

Die Separatistenführer Südossetiens fordern neben der Unabhängigkeit die Wiedervereinigung mit Nordossetien, das Gliedstaat der Russischen Föderation und Nachbargebiet Tschetscheniens ist. Die Osseten sind ethnisch mit dem Kaukasusvolk der Georgier nicht verwandt, sie stammen von den indogermanischen Alanen ab. Der russische Einfluss geht auf 1774 zurück, als ganz Ossetien ins Zarenreich inkorporiert wurde. Nach der Unabhängigkeitserklärung Georgiens 1918 sagte sich Südossetien 1920 vergeblich von Tiflis los: Georgische Truppen marschierten in Tskhinwali ein, kurz bevor 1921 das gesamte georgische Territorium als Teilrepublik und Südossetien in ihr als autonomer Verwaltungsbezirk in die Sowjetunion eingegliedert wurden.

Noch vor der Unabhängigkeitserklärung Georgiens proklamierte Südossetien die Südossetische Demokratische Sowjetrepublik und ersuchte um Anerkennung durch Moskau. Ein zweiter Bürgerkrieg auf georgischem Gebiet (neben dem in Abchasien) entbrannte nach der Machtergreifung Gamsachurdias in Tiflis 1992; 1500 Menschen verloren nach Schätzungen ihr Leben, Zehntausende erlitten das Flüchtlingschicksal.<sup>49)</sup> Der Krieg endete erst nach einem Waffenstillstandsabkommen im Rahmen der GUS im gleichen Jahr, in dem die Entsendung russischer, georgischer und südossetischer Friedenstruppen vereinbart wurde.<sup>50)</sup>

Seit dem Waffenstillstandsabkommen spielt Russland, ähnlich wie in Abchasien, eine zentrale Rolle in der Politik Tskhinwalis: Moskau bietet den Südosseten kostenlose medizinische Versorgung und schulische Bildung und lässt die Bewohner über russische Mobilfunknetze telefonieren. Es stellt russische Pässe freizügig aus, finanziert Straßenbau und andere Infrastrukturprojekte. Der Bau einer Pipeline von Nord nach Südossetien wurde unlängst angekündigt – kurz nachdem die Verdoppelung der Gaspreise für Georgien bekannt gegeben wurde.<sup>51)</sup>

Nicht erst seit Beginn des ersten Tschetschenienkrieges 1994 gilt das benachbarte Südossetien als Schmuggelhochburg.<sup>52)</sup> Seine geographische Nähe zum Pankisi-Tal, in dem nicht nur Tiflis einen Rückzugsort für tschetschenische Rebellen vermutet, war

der Grund für die Aufrüstung der georgischen Streitkräfte in der Region und führte zu wiederholten Scharmützeln zwischen diesen und südossetischen Verbänden.

### ■ **Kosovo und Montenegro als Vorbild für die Unabhängigkeit?**

Die erfolgreichen Unabhängigkeitsbestrebungen Montenegros (nach dem international anerkannten Referendum im Mai 2006) und des Kosovo werden sowohl von Russlands Präsident Putin als auch von den Chefs der abtrünnigen Gebiete gerne als Grundlage für ihre jeweiligen Unabhängigkeitsbestrebungen und deren Legitimierung genutzt. „Wenn man glaubt, dass die Kosovaren die volle Unabhängigkeit erhalten sollen“, so Putin im Januar 2006, „warum sollte man dasselbe dann den Abchasen und Südosseten verweigern?“<sup>53)</sup> In der Tat erscheint auf den ersten Blick fragwürdig, warum die internationale Gemeinschaft manche Unabhängigkeitsbestrebungen unterstützt, bei Moldawien und Georgien jedoch die „territoriale Integrität“ der Staaten hervorhebt. Der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, hat eingestanden, dass derartige Vergleiche, so ungenau sie auch seien, sich aufdrängen: „We are trapped here [...] in a double mechanism that may have good consequences for one, but not for the other. It may not be a win-win situation – although we should be able to look [for] and find a win-win solution. But it will not be easy“, so Solanas Antwort auf Putins rhetorische Frage.<sup>54)</sup>

Trotz der Ähnlichkeiten bestehen wichtige Unterschiede. Montenegro als auch dem Kosovo wurde das Recht auf Selbstbestimmung durch Serbien bzw. durch die Vereinten Nationen völkerrechtlich zuerkannt. Dies ist bei Abchasien, Südossetien und Transnistrien nicht der Fall. Keines dieser Gebiete ist völkerrechtlich oder von einzelnen Staaten anerkannt – auch nicht von Russland, trotz der verbalen Unterstützung aus Moskau.

Ein zentrales Kriterium ist auch die Frage der „Überlebensfähigkeit“ der die Unabhängigkeit anstrebenden Republiken. Diese scheint mittlerweile im Fall Kosovo eher gegeben als im fast völlig von Russland abhängigen Südossetien.<sup>55)</sup> Darüber hinaus ist nach Auffassung der Autoren im Fall Südossetiens,

53) Zitiert nach: „Independence votes popular in the Kremlin“, in: Radio Free Europe/Radio Liberty, rferl.org, 19.09.2006.

54) Zitiert nach: „South Ossetia, Kosovo and sustainability“, in: International Security Network/Security Watch, isn.ethz.ch, 20.11.2006.

55) International Security Network, 20.11.2006.

das neben der Unabhängigkeit klar das Ziel einer Wiedervereinigung mit Nordossetien verfolgt und somit die Integration in die Russische Föderation (dies gerade aus Gründen der „Überlebensfähigkeit“), die Parallele mit dem Kosovo nicht mehr gegeben. Die Vereinigung eines unabhängigen Kosovo mit Albanien erscheint im heutigen internationalen Kontext mittelfristig nicht realistisch. „Separatismus ist eine Sache, Irredentismus eine andere.“<sup>56)</sup> Allerdings deutet die anhaltende Debatte über den Status der einzelnen Gebiete darauf hin, dass es nicht allein um die Einhaltung völkerrechtlicher Spielregeln geht, sondern dass vor allem auch geopolitische Erwägungen – von dem neuen BTC-Energiekorridor bis hin zum Fall Tschetschenien – in eine Konfliktlösung ehrlich mit einbezogen werden müssen.

56) Popescu, 16.11.2006.

57) „Georgia Cuts Losses In A Harmful Russia Row“, in: [cacianalyst.org](http://cacianalyst.org), 16.11.2006.

58) Siehe Halbach, S. 3.

### ■ Umdenken notwendig!

Präsident Saakaschwili hat mittlerweile im Zusammenhang mit dem diplomatischen und Wirtschaftsembargo Moskaus erkannt, dass mit seiner bisherigen konfrontativen Linie Fortschritte weder bei der Lösung des südossetischen noch bei der des abchasischen Problems zu erreichen sind. Er entließ Anfang November den als nationalistischen Hardliner bekannten Verteidigungsminister Okruaschwili, einen gebürtigen Südosseten. In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament in Strassburg am 14. November 2006 wiederholte Saakaschwili seine Verhandlungsbereitschaft mit Russland „zu jedem Zeitpunkt, an jedem Ort“ und machte erneut die Absicht Georgiens deutlich, die Sezessionskonflikte auf seinem Gebiet nicht mit militärischen Mitteln lösen zu wollen.<sup>57)</sup> Georgien hatte bereits im Frühjahr 2006 den beiden Gebieten einen weitgehenden Autonomiestatus innerhalb seines Territoriums angeboten. Zudem hofft man, mit den im Juni auf einer internationalen Geberkonferenz in Brüssel gestifteten drei Millionen Euro neue Impulse verwirklichen zu können. Die Mittel wurden von 17 europäischen Staaten, den USA und der Türkei aufgebracht, um den wirtschaftlichen Wiederaufbau in Südossetien voranzubringen und Maßnahmen zur Vertrauensbildung zu realisieren.<sup>58)</sup>

Moskaus verstärkte Unterstützung der drei Sezessionsgebiete erscheint paradox vor dem Hintergrund,

dass es bisher deren Unabhängigkeit – auch nach den abgehaltenen Referenden – nicht anerkannt hat. Ebenso können Rufe aus hohen politischen Kreisen in Russland nicht ernst genommen werden, wonach diese Gebiete, deren Bewohner mehrheitlich über einen russischen Pass verfügen und deren Führung eine mehr oder weniger enge Bindung an Moskau offenbart hat, in die Russische Föderation zu integrieren seien: Die russische Gesetzeslage sieht zwar die Möglichkeit des Eintritts eines Gebietes in die Föderation vor; allerdings nur im Falle seiner völkerrechtlichen Legitimierung. Doch diesen Schritt scheut der Kreml nicht nur vor dem Hintergrund der zu erwartenden internationalen Kritik. Die derzeitige offene Situation nutzt Moskau bewusst gegen die gefürchtete Ausweitung der NATO in Richtung Südkaukasus. Man ist sich sicher, dass der Westen kein Interesse daran hat, das Verteidigungsbündnis durch neue Mitglieder zu belasten, die, wie Georgien, ungelöste Territorialprobleme haben.

### ■ **Zwischen den Interessen Moskaus und des Westens**

Die russischen Interessen in Bezug auf die umstrittenen Gebiete sind klar: Moskau will seinen Einfluss im „nahen Ausland“ auch nach dem Abzug seiner noch seit Sowjetzeiten stationierten Streitkräfte beibehalten und stärken. Als Mittel dienen ihm die „russischen Staatsbürger“ in den Republiken, die moralische und politische Unterstützung der dortigen Eliten, finanzielle Direkthilfen und Wirtschaftsinvestitionen. Die Ereignisse des vergangenen Jahres zeigen darüber hinaus, dass Russland durch die Unterbindung der Energieversorgung und Wirtschaftsanktionen erheblichen Druck auf seine Nachbarn ausüben kann.

Aus der Sicht des Kreml hat Moskau seit dem Zerfall der Sowjetunion auf internationaler Ebene gegenüber dem Westen etliche Zugeständnisse gemacht. Von der Wiedervereinigung Deutschlands über die EU- und NATO-Erweiterung nach Osten und die internationale Terrorbekämpfung bis hin zur Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls und dem Bestreben, in die WTO aufgenommen zu werden. Die verstärkte US-Präsenz im Kaukasus, zeitweilig auch in der Ukraine, erscheint in diesem Zusammenhang nicht



nur als Konkurrenz, sondern auch als Gefahr. Die Entscheidungsträger in Russland fragen sich, mit welchen Entgegenkommen ihr Land seitens des Westens rechnen kann – und wie viel Handlungsspielraum der wieder aufstrebenden Großmacht auf der Weltbühne zugestanden werden wird. Sie sind es satt, nur als Juniorpartner des Westens wahrgenommen zu werden, und beanspruchen einen Dialog auf gleicher Augenhöhe.

Betrachtet man die Lage in den einzelnen Sezessionsgebieten, so erscheint die Einbeziehung Russlands als elementarer Bestandteil jedes neuen Lösungsansatzes für die Beilegung der momentan „auftauenden“ Konflikte. Die Zuspitzung der Spannungen mit Georgien und die Veto-Androhungen Chisinaus und Tiflis' hinsichtlich der WTO-Verhandlungen mit Russland zeigen, dass der Westen nicht allein die eine oder andere Streitpartei in Schutz nehmen kann. Dabei erscheint es unabdingbar, dass die EU ihre eigenen Interessen in diesen Regionen diskutiert und deutlich ausformuliert – politische Stabilität, eine demokratische Gesellschaftsordnung und Marktwirtschaft in den Partnerländern, und einen alternativen Energie-transportkorridor.

Mit dem Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik und den individuellen Aktionsplänen zwischen den Vertragspartnern geht man in die richtige Richtung. Die Diskussion um die europäische Energieabhängigkeit von Russland zeigt jedoch die Notwendigkeit auf, nicht nur einseitig nach dem Muster „wenn Ihr eine Annäherung an europäische Strukturen wollt, müsst Ihr folgende Reformen durchführen“ zu argumentieren. Eine strategische Denkweise mit entsprechender Planung und Umsetzung ist bisher sowohl in Brüssel als auch in den einzelnen Hauptstädten Europas weitgehend abwesend.

Um seine Interessen zu sichern, ist Europa auf die Kooperationswilligkeit seiner Nachbarstaaten angewiesen, nicht nur im Bereich der Energie (siehe die neue BTC-Pipeline durch den Südkaukasus), sondern auch bei Sicherheitsfragen (siehe Naher Osten und Iran) und bei der Lösung der immer gravierender werdenden Umweltprobleme.

In diesem Sinne sollte mit klarem Verweis auf die ungelösten Sezessionskonflikte auch der Dialog mit Russland über die Ausgestaltung des Nachfolgever-

trages über Partnerschaft und Kooperation geführt werden.

Die Europäische Union hat mit ihrer soeben vollzogenen neuesten Erweiterung die Chance, in strategisch wichtigen Regionen außenpolitisch Profil zu zeigen. Durch die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens ist sie nicht nur auch im Schwarzmeerraum Nachbar der Russischen Föderation geworden. Sie ist, ob sie es will oder nicht, wichtigster Partner Russlands bei der Lösung der „eingefrorenen Konflikte“ Transnistriens, Abchasiens und Südossetiens.

## ■ Anhang



■ Karte 1: Moldawien und Nachbarn

Quelle: Wikipedia

## ■ Karte 2: Georgien



Quelle: Wikipedia

## ■ Karte 3: Südossetien



Quelle: BBC