

Halbach, Uwe; Jenni, Sabine

Research Report

Nachkriegsentwicklung in Südossetien und Abchasien: Internationale Isolation und Abhängigkeit von Russland

SWP-Aktuell, No. 28/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security
Affairs, Berlin

Suggested Citation: Halbach, Uwe; Jenni, Sabine (2009) : Nachkriegsentwicklung in
Südossetien und Abchasien: Internationale Isolation und Abhängigkeit von Russland, SWP-
Aktuell, No. 28/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254832>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you
may exercise further usage rights as specified in the indicated
licence.*

Nachkriegsentwicklung in Südostsetien und Abchasien

Internationale Isolation und Abhängigkeit von Russland

Uwe Halbach / Sabine Jenni

Der Kaukasuskrieg, der im August 2008 die internationale Berichterstattung beherrschte, macht keine Schlagzeilen mehr. Doch auch nach dem Krieg kam es in und um Südostsetien und Abchasien zu bewaffneten Zwischenfällen, die von neutraler Seite kaum zu verifizieren sind. Denn der Zugang zu den beiden von Russland diplomatisch anerkannten De-facto-Staaten ist für internationale Beobachter eingeschränkt. Die Konfliktseiten haben sich gegenseitig bezichtigt, wieder größere Offensiven vorzubereiten. Sicher ist derweil, dass Russland seine militärische Präsenz in seinen beiden Protektoraten im Südkaukasus ausbaut. Wie sieht die Lage in einer ehemaligen Kriegszone wie Südostsetien aus? Welche Politik verfolgt Russland gegenüber Abchasien und Südostsetien? Und in welchem Umfang kann die Europäische Union mit ihrer seit Oktober arbeitenden Beobachtungsmission zur Friedenssicherung in Georgien beitragen?

Der Abzug russischer Truppen aus dem georgischen Kernland und den Südostsetien und Abchasien vorgelagerten, im Krieg als »Pufferzonen« bezeichneten Grenzgebieten war Anfang Oktober 2008 abgeschlossen. Am 1. Oktober nahm die *EU Monitoring Mission* (EUMM) ihren Auftrag zur Friedenssicherung in Georgien auf. Die zivile, unbewaffnete Beobachtungsmission ist auf der Grundlage der ESVP mit einem Stab von derzeit rund 320 Personen vor Ort. Neben dem Hauptquartier in Tiflis wurden dafür Feldbüros in der georgischen Hauptstadt, in Zugdidi (nahe der administrativen Grenze zu Abchasien) sowie in Gori und Chaschuri (nahe der administrativen Grenze zu Südostsetien) errichtet. Bislang erhielten die

Beobachter der EUMM und die Vertreter anderer internationaler Organisationen von den Regierungen in Abchasien und Südostsetien und ihrer Anlehnungsmacht Russland nur eingeschränkt Zugang zu den beiden Gebieten. Das Mandat der EUMM gilt für »ganz Georgien« und nimmt Bezug auf die Waffenstillstandsvereinbarungen, die Russland mit Präsident Sarkozy am 12. August und am 8. September 2008 ausgehandelt hat. Doch im Hinblick auf das Einsatzgebiet bestehen grundlegende Auslegungsdifferenzen. Russland sieht die Waffenstillstandsvereinbarungen als von seiner Seite her erfüllt an, da es sich aus Georgien – zu dem Abchasien und Südostsetien nach seiner Auffassung und nach

seiner diplomatischen Anerkennung der beiden Territorien am 26. August 2008 eben nicht mehr gehören – zurückgezogen hat. Dem Argument, es sei ein Truppenrückzug auf die Vorkriegslinien, den *status quo ante bellum*, vereinbart worden, hält es entgegen, dass es inzwischen Beistandsabkommen mit den beiden Regionen geschlossen habe. Russland baut dort seine militärische Präsenz kräftig aus. So wurde am 30. April 2009 in Moskau ein Abkommen mit den beiden De-facto-Staaten unterzeichnet, das unter anderem die Stationierung russischer Truppen entlang der administrativen Grenzen zu Georgien (d.h. »Restgeorgien«) vorsieht. Russland setzt somit alles daran, die beiden Regionen von Georgien endgültig abzutrennen und die Teilung des Landes zu legalisieren.

Nimmt die Mission die Beschränkung ihres Einsatzgebiets auf die »adjacent regions« um Abchasien und Südossetien dauerhaft hin, würde sich die EUMM für die Sicherung faktischer, von Europa und der übrigen Welt aber nicht anerkannter Grenzen einsetzen. Die Zugangssperre etwa zu Südossetien hat von Anfang an die Fähigkeit der Mission reduziert, Zwischenfälle zu dokumentieren und dem vollständigen Rückfall in den bewaffneten Konflikt vorzubeugen. So belastet der völkerrechtliche Gegensatz zwischen Russland, das die Eigenstaatlichkeit der beiden Territorien anerkannt hat, und der übrigen internationalen Gemeinschaft, die – mit der bislang einzigen Ausnahme Nicaraguas – weiterhin von ihrer Zugehörigkeit zum international anerkannten Staatsterritorium Georgiens ausgeht, die Bemühungen der Europäer um Friedenssicherung. Was bedeutet diese Situation für die betroffene Bevölkerung beiderseits der Protektoratsgrenzen und für die Handlungsmöglichkeiten internationaler Politik?

Grenzstreitigkeiten und bewaffnete Zwischenfälle

Die Regierungen in den russischen Protektoraten berufen sich auf die in sowjetischer

Zeit gezogenen administrativen Grenzen zwischen Georgien und seinen beiden autonomen Gebietskörperschaften, der *Abchasischen Autonomen Republik* und dem *Südossetischen Autonomen Gebiet*. Georgien hingegen beklagt, die Grenzen seien im Vergleich zur Situation vor dem Augustkrieg zu seinen Ungunsten verschoben worden: Russische Truppen halten noch Territorien besetzt, die vordem nicht unter Kontrolle der Sezessionsregierungen gestanden hatten. So gehörte das Gebiet *Achalgori* (von der ossetischen Seite *Leningori* genannt) zwar in sowjetischer Zeit zum *Südossetischen Autonomen Gebiet*, wurde danach aber bis zum August 2008 von georgischen Behörden verwaltet. Das obere *Kodori-Tal*, an der Grenze zwischen Abchasien und Russland (zur Teilrepublik *Karatschajewo-Tscherkessien*) gelegen, wurde vor dem Krieg von georgischen Truppen kontrolliert und war Hauptsitz der pro-georgischen abchasischen »Exilregierung«. Beide Landstriche waren bis dahin überwiegend von ethnischen Georgiern besiedelt. Das Gleiche gilt für das Gebiet *Gali* in Abchasien. Diese georgischen Siedlungsenklaven geraten nun – so der in Tiflis erhobene und vom amtierenden OSZE-Vorsitzenden Karel de Gucht im April 2009 bestätigte Vorwurf – unter zunehmenden Druck der abchasischen und südossetischen Behörden. So bezichtigt Georgien die abchasische Regierung, sie betreibe eine diskriminierende Sprachenpolitik, zwingt die georgische Bevölkerung zur Annahme der abchasischen Staatsbürgerschaft und übe noch andere ethnisch motivierte Pressionen aus. Die Führung in Abchasien streitet dies zwar ab, verlangt aber wie die in Südossetien in der Tat, dass Georgier im Falle ihrer Rückkehr die Staatsbürgerschaft des nun von Russland anerkannten De-facto-Staates annehmen.

Streitfälle im Umfeld Südossetiens sind einzelne Dörfer wie der Ort *Perevi*. Er liegt auf dem Territorium »Restgeorgiens«, wird jedoch seit dem Krieg von russischen und ossetischen Truppen kontrolliert. Frühere Grenzstreitigkeiten mit Georgien haben sich für Russland insofern erledigt, als es

sie nunmehr mit seinen eigenen Protektoraten aushandeln kann. An erster Stelle zu nennen wäre hier der zuvor umstrittene Grenzverlauf vor der abchasischen Schwarzmeerküste. Und auch die Sorge Russlands um die Sicherheit der russisch-abchasischen Grenze, die sich in unmittelbarer Nähe zu *Sotschi*, dem Austragungsort der Olympischen Winterspiele 2014, befindet, dürfte sich nun erübrigt haben.

Wiederholt wird von Schießereien in den Grenzgebieten berichtet. Die Konfliktseiten haben ihre je eigenen Interpretationsmuster, um diese Vorfälle zu erklären: Georgien beschuldigt Südossetien und Abchasien, ethnische Georgier zu vertreiben und Gewaltausbrüche zu provozieren, um den Verbleib russischer Truppen zu legitimieren oder gar ihre Rückkehr in die ehemaligen Pufferzonen erforderlich erscheinen zu lassen. Südossetien und Abchasien werfen der georgischen Seite vor, Partisanenaktivitäten auf ihren Territorien anzuzetteln, um die Regierungen der beiden Sezessionsstaaten international zu diskreditieren und ihnen ihr Gewaltmonopol abzusprechen. Der EUMM halten sie vor, die Sicherheit in den Grenzzonen nicht zu gewährleisten und Verletzungen der Waffenstillstandsabkommen durch georgische Kräfte nicht zu sanktionieren. Die EU-Beobachter ihrerseits sprechen davon, sie könnten ihr Mandat nicht erfüllen, solange sie nicht ungehinderten Zugang nach Südossetien und Abchasien erhalten. Angesichts der unsicheren Situation vor Ort wurde bei der vierten Genfer Gesprächsrunde der beteiligten Konfliktparteien im Februar 2009 ein Dokument zum Umgang mit gewaltsamen Zwischenfällen verabschiedet und als Erfolg gefeiert. Die Abmachung über einen *Incident Prevention and Response Mechanism* sieht wöchentliche Treffen der Sicherheitsorgane aller Seiten mit internationalen Beobachtern vor. Zudem sollen Orte, an denen es zu Zwischenfällen gekommen ist, von den Konfliktparteien gemeinsam inspiziert werden. Tatsächlich kam es auf der Basis dieser Vereinbarung am 23. April im Dorf *Ergneti* in Südossetien zu einer ersten von

EUMM und OSZE vermittelten Sitzung. Doch schon bei der Anberaumung des zweiten Treffens kam im Mai Streit über den Sitzungsort auf.

Die militärische Lage

Die Zusammenarbeit Russlands mit Abchasien und Südossetien betrifft vor allem die militärische Ebene. Russland errichtet in *Otschamtschira*, an der abchasischen Schwarzmeerküste, eine Marinebasis und eine Luftwaffenbasis auf dem Flughafen *Bombora* nahe der Stadt *Gudauta* sowie in Südossetien zwei Stützpunkte für Bodentruppen in *Zchinwali* und *Dshawa*. In beiden Gebieten sind insgesamt 7400 russische Soldaten stationiert, einige russische Quellen nennen noch höhere Zahlen. Eine solche Militärpräsenz geht weit über das im Rahmen der Waffenstillstandsabkommen für Südossetien 1992 bzw. für Abchasien 1994 erlaubte Kontingent russischer Friedenstruppen hinaus. Dazu kommt eine unbekannte Zahl russischer Grenzsoldaten, die nicht der Armee, sondern dem Inlandsgeheimdienst FSB unterstellt sind. Abchasien hat Russland bereits die Nutzung der Stützpunkte für die nächsten 49 Jahre zugesagt.

Der Aufrüstung in Abchasien und Südossetien steht zurzeit eine im »Fünf-Tage-Krieg« schwer beschädigte georgische Armee gegenüber, die jedoch nach offiziellen Angaben »bis zum Ende der russischen Besatzung gefechtsbereit« sei. In der russischen Presse wurden im Winter 2008/09 Warnungen laut, dass nach der Schneeschmelze im Hochgebirge lokale Gewaltzwischenfälle wieder größere Offensiven der einen oder anderen Armee provozieren könnten. Russland und seine Protektorate bezichtigten die georgische Seite Anfang des Jahres 2009, erneut Truppen im Grenzgebiet zu Abchasien und Südossetien zu konzentrieren. Die EUMM führte daraufhin im Februar Inspektionen durch, die den Vorwurf nicht bestätigten. Die Mission hat der georgischen Regierung in einem Memorandum of Mutual Understanding zudem die Einwilligung abgerungen, die Truppenbewegungen

in Grenznähe zu den beiden De-facto-Staaten zu beschränken.

Die unterschiedlichen Ansichten über die militärische Lage in und um Südossetien und Abchasien schlagen auch auf die höhere Ebene der Ost-West-Auseinandersetzungen durch: Als Reaktion auf die Ankündigung der NATO, im Mai 2009 in Georgien Manöver durchführen zu wollen, kündigten Abchasien und Südossetien eigene Militärübungen an. Russland verurteilte die vom 6. Mai bis zum 1. Juni durchgeführten, aber schon lange vor dem Augustkrieg 2008 geplanten NATO-Manöver in scharfen Tönen. Der russische Botschafter bei der Allianz, Rogosin, bewertete sie in einem Beschwerdebrief als eine Ermunterung für den georgischen Präsidenten, »erneut die Nachbarrepubliken Abchasien und Südossetien anzugreifen«. Präsident Medwedjew bezeichnete sie als »eine falsche Entscheidung, eine gefährliche Entscheidung«. Sie animiere Georgien zur Remilitarisierung und zu Maßnahmen, »die den sechs Punkten der Konfliktbeilegung widersprechen, die letzten August vereinbart wurden«. Russland beruft sich hier auf die Waffenstillstandsvereinbarungen mit Präsident Sarkozy, die es selbst in einem entscheidenden Punkt, dem Truppenrückzug, verletzt.

Die humanitäre Lage in Südossetien

Russland will die beiden von ihm diplomatisch anerkannten De-facto-Staaten in der Wirtschaftskrise finanziell unterstützen. Im Mittelpunkt steht eine Wiederaufbauhilfe für das vom Krieg besonders in Mitleidenschaft gezogene Südossetien. Zu den bislang nicht behobenen Schäden aus dem Waffengang mit georgischen Streitkräften in den Jahren 1991/92 sind nun neue aus dem »Fünf-Tage-Krieg« hinzugekommen. Bereits im August stellte Russland für ihre Beseitigung 1,5 Milliarden Rubel (ca. 33,5 Mio. Euro) bereit. Regionale Behörden wie das Bürgermeisteramt Moskau wurden in Initiativen zum Wiederaufbau des Gebiets einbezogen. Aus verschiedenen Teilen der Russischen Föderation strömten Bauarbei-

ter nach Südossetien. Doch bald standen die Wiederaufbauarbeiten wieder still. Schuld daran sollen lokale Machthaber sein, die mit Baumaterial, das aus Russland für humanitäre Zwecke geliefert wird, auf dem Rücken der notleidenden Bevölkerung Handel treiben und Bauprojekte fördern, die unter dem Gesichtspunkt des Allgemeinwohls nicht prioritär sind.

Neben der Korruption in den lokalen Behörden leidet die Bevölkerung unter der mangelnden Dialogbereitschaft aller Konfliktparteien. So wurde im Winter die Gasleitung unterbrochen, die aus Russland über georgisches Territorium nach Südossetien führt. Die Kontrahenten bezichtigten sich wieder einmal gegenseitig, dafür die Verantwortung zu tragen. Erst auf Vermittlung der OSZE wurde die für die Bevölkerung lebensnotwendige Gasversorgung wieder aufgenommen. Immer wieder blieben internationale Hilfsgüter an der georgisch-südossetischen Grenze stecken, weil Russland Gütertransporte nach Südossetien nur über sein eigenes Staatsgebiet zulässt. Das erschwert die Versorgung Südossetiens, denn die nächste Stadt auf dem Territorium Russlands, die nordossetische Hauptstadt Wladikawkas, ist gut 200 Kilometer von Zchinwali entfernt, während Tiflis nur 90 Kilometer entfernt ist und die Stadt Gori sogar nur 25 Kilometer hinter der administrativen Grenze zu Südossetien liegt. Südossetien ist von Russland durch ein Hochgebirge abgeriegelt, das nur durch den inzwischen weltbekannten, im Winter aber kaum befahrbaren Roki-Tunnel durchquert werden kann. Die Grenze zwischen Südossetien und »Restgeorgien« verläuft hingegen im Flachland, so dass das Gebiet von Georgien aus viel leichter zugänglich ist. Aber auch die georgische Seite behindert den Zugang. Im Oktober 2008 verabschiedete Tiflis ein *Gesetz über die besetzten Gebiete*, das die Tätigkeit internationaler Organisationen und Firmen in Abchasien und Südossetien an die Zustimmung durch die georgische Regierung bindet. So entwickelt sich besonders Südossetien zu einer marginalisierten, von keiner Seite effektiv verwalteten Region.

Diese Situation hindert Flüchtlinge nach wie vor daran, zurückzukehren. Dies gilt besonders für jene rund 25 000 ethnische Georgier und Osseten mit georgischen Familienangehörigen, die aus den von den »separatistischen« Behörden kontrollierten Regionen Südossetiens geflohen sind. Da diesen Flüchtlingen zumeist die geforderten Dokumente fehlen, werden sie nicht einmal als Binnenvertriebene (IDP) registriert, die auf georgischem Territorium einen Anspruch auf eine bescheidene Unterstützung von 13 bis 16 US-Dollar im Monat anmelden könnten.

Entwicklungsperspektiven der beiden De-facto-Staaten

Die De-facto-Staaten im GUS-Raum von Transnistrien bis Berg-Karabach unterscheiden sich in vielfacher Hinsicht, nicht zuletzt durch den Grad ihrer inneren Stabilität und Staatlichkeit. Dies gilt auch für die beiden hier behandelten Regionen. Südossetien weist unter allen Sezessionsgebilden wohl die geringsten historischen, politischen und ökonomischen Ressourcen für Eigenstaatlichkeit auf. Ihm fehlt nicht zuletzt eine politische Elite, die den nicht-anerkannten Staat auf internationaler Bühne angemessen repräsentieren und seine Interessen vertreten könnte. Auch der Ruf dieser südossetischen Führung, der eine tiefe Verwicklung in Korruption und kriminelle Wirtschaftstätigkeiten nachgesagt wird, erschwert es ihr, in internationalen Foren ernst genommen zu werden. Einige Schlüsselpositionen schon lange vor dem Krieg Kader aus den Geheimdienst- und Militärapparaten Russlands ein. Doch stößt diese »Regierung« auch in Russland zunehmend auf Unbehagen. So erlaubte sich der seit 2001 amtierende »Präsident« Eduard Kokoity, einen von Moskau eingesetzten Regierungschef kurzerhand aller Vollmachten zu berauben und einen Wirtschaftsminister zu ernennen, der in Russland wegen Versicherungsbetrugs strafrechtlich gesucht wird.

Die diplomatische Anerkennung durch Russland hat praktisch nicht dazu beigetra-

gen, dass sich Südossetien, das seit dem Sommer 2004 und dem damaligen Vorgehen georgischer Militär- und Polizeikräfte in dem Gebiet unter zunehmender wirtschaftlicher Isolierung und dem Gefühl militärischer Bedrohung durch Georgien gelitten hat, geöffnet hätte. Selbst russische Regionalexperten weisen darauf hin, dass die wirtschaftliche Entwicklung Südossetiens in Anbetracht der geographischen Abriegelung der Region gegenüber Russland ohne sichere und gleichzeitig durchlässige Grenzen zu Georgien kaum möglich sei.

Anders ist es um die Perspektive Abchasiens auf Eigenständigkeit bestellt. Das kleine Land am Schwarzen Meer verfügt über bessere historische, politische, wirtschaftliche und geographische Ressourcen als Südossetien. Ein außenpolitischer Aktivposten ist eine große Diaspora in der Türkei, eine kleinere im Nahen Osten. Zusammengekommen leben dort weit mehr Abchasen als in Abchasien selbst (laut Angaben der Diaspora-Gemeinden sind es einige Hunderttausend gegenüber 50 000 in Abchasien). Damit einher geht ein intensiveres Interesse dieser Länder am Schicksal des De-facto-Staats. Auch die politische und zivilgesellschaftliche Entwicklung Abchasiens in der Phase seiner Sezessionsbemühungen wurde stets positiver beurteilt als die Südossetiens unter dem »Kokoity-Regime«. So kam es in Abchasien im Jahr 2004 unter dem Druck der Zivilgesellschaft und gegen den Willen Moskaus zu einem gewaltfreien Machtwechsel im Präsidentenamt. Anders als in Südossetien werden in Abchasien zudem weniger Regierungs- und Verwaltungspositionen mit Personal aus Russland besetzt. Dank seiner Schwarzmeerbahnen und seines wiederbelebten Rufes als »sowjetische Riviera« verfügt Abchasien auch ohne Eingliederung in die Russische Föderation über wirtschaftliches Entwicklungspotential. Das Land hat sich bereits 1999 für russische Touristen geöffnet, was zu einer langsamen Erholung seiner Wirtschaft beitrug. Die abchasische Regierung setzt ihre Hoffnung nun auf Infrastrukturprojekte wie den Wiederaufbau und die Erweiterung des

Flughafens von Suchumi, den Ausbau einer Straße durch die kaukasische Bergkette sowie den Bau einer Eisenbahnstrecke von Suchumi nach Armenien und Aserbaidschan, die jedoch ohne die Kooperation Georgiens nicht realisierbar ist. Eine solche, übrigens von der EU unterstützte Kooperation zwischen abchasischen und georgischen Stellen gab es vor dem Augustkrieg im Fall des Kraftwerks am Grenzfluss Inguri. Nun stimmen sich die georgischen Verantwortlichen hier direkt mit der russischen »Besatzungsmacht« ab. Das Kraftwerk, das für die Stromversorgung Abchasiens und Westgeorgiens gleichermaßen unentbehrlich ist, wurde zu einem Symbol für eine selbst in Kriegszeiten nicht unterbrochene Wirtschaftskooperation über Konfliktfronten hinweg.

Russlands Politik in seinen Protektoraten

Russland hat mit der diplomatischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens am 26. August 2008 endgültig den Übergang vollzogen von einer Politik der kostengünstigen Nutzung unregelter Sezessionskonflikte zwecks Wahrung seiner Einflussmacht im Südkaukasus zu einer kostenintensiveren Protektoratsherrschaft über Teile dieser Region. Diese Politik ist in Anbetracht der Sezessionspotentiale auf dem eigenen Staatsterritorium nicht ohne Risiko. Denn das Russland, das seinen beiden Protektoraten im Südkaukasus nun Eigenstaatlichkeit und Sicherheit garantieren will, war bislang kaum in der Lage, in seinen Regionen und Teilrepubliken im Nordkaukasus Stabilität zu gewährleisten. Die im April 2009 erfolgte Aufhebung des »Anti-Terror-Status« für Tschetschenien sollte darüber nicht hinwegtäuschen. Moskau war auch nicht fähig, ethno-territoriale Regionalkonflikte wie den zwischen Inguschen und Osseten um ein Gebiet bei der nordossetischen Hauptstadt Wladikawkas zu lösen. Zwar hatten nordkaukasische Nationalbewegungen von Moskau die Unterstützung Abchasiens und Südossetiens

in einem militärischen Konflikt mit Georgien erwartet; doch könnten die beiden Protektorate in der Wahrnehmung ihrer nordkaukasischen Nachbarn nunmehr zu Rivalen im Wettbewerb um Mittel aus dem föderalen Haushalt werden. Trotz seines im Vergleich zu Südossetien größeren wirtschaftlichen Entwicklungspotentials hängt auch Abchasien bereits zu 60 Prozent vom russischen Staatsbudget ab.

In seiner Politik gegenüber ethno-territorialem Separatismus im Nord- und Südkaukasus hat sich Russland in Widersprüche verwickelt und ist inzwischen selbst ein »Gefangener des Kaukasus« geworden, wie ein berühmter literarischer Topos des 19. Jahrhunderts lautet. Einmischung hat hier ebenso ihren Preis wie Nichteinmischung. Die Nichteinmischung in die Sezessionskonflikte Georgiens wäre innenpolitisch ebenfalls riskant gewesen, weil sie den Unmut nordkaukasischer Föderationssubjekte wie Nordossetien oder jener Volksgruppen im Westabschnitt des Nordkaukasus verstärkt hätte, die sich mit den Abchasen solidarisieren. Im November 2008 begrüßte eine »Volksversammlung« tscherkessischer Ethnien, zu denen auch die Abchasen zählen, die Anerkennung Abchasiens als »Sieg für das tscherkessische Volk«. Nun solle sich Moskau auch für ein geeintes ethnisch-tscherkessisches Föderationssubjekt innerhalb der Russischen Föderation engagieren, hieß es da. Dieses Ansinnen widerspricht den Bestrebungen des Kreml, ethnisch gemischte territoriale Einheiten zu schaffen, gerade um Sezessionskonflikten vorzubeugen.

Gegenwärtig trägt Russland die Last der politischen, militärischen und finanziellen Unterstützung Abchasiens und Südossetiens allein. Laut Schätzungen des Ministeriums für Regionalentwicklung sind allein für den Wiederaufbau Südossetiens 35 Milliarden Rubel (ca. 781 Mio. Euro) notwendig. Nach der ersten hochemotionalen Welle der Solidarisierung mit dem von georgischer Artillerie angegriffenen Südossetien wird die Situation im Südkaukasus in der russischen Presse inzwischen nüchterner be-

urteilt. Mittlerweile mehren sich Stimmen, die einräumen, dass nur teilweise anerkannte Staaten wie Abchasien und Südossetien ohne ihren Beschützerstaat nicht lebensfähig sind. Doch in der Wirtschaftskrise komme Russland diese Beschützerrolle teuer zu stehen. Und es könne sich dieser Rolle nicht so bald entledigen, da es mit der einseitigen Anerkennung der beiden De-facto-Staaten jeden Spielraum in internationalen Verhandlungen verloren habe. Einzelnen Politikern und politiknahen Geschäftsleuten wird unterstellt, sie zögen aus der exklusiven Stellung Russlands in den beiden Regionen ihren Nutzen. Schon vor dem Krieg hatte eine kremlikritische Journalistin diese Gemengelage mit Blick auf Südossetien als ein »Joint Venture von Generälen der Sicherheitsdienste und lokalen Banditen« bezeichnet, die aus dem Konflikt mit Georgien ihren Profit schlügen.

Dass Moskau sich zunehmend über entsprechende »Unternehmer« auf ossetischer Seite ärgert, belegt ein Bericht des russischen Rechnungshofs, der der südossetischen Regierung Missbrauch der Gelder vorwirft. Im Oktober 2008 wurde eine ämterübergreifende Kommission zur Verteilung der für Südossetien und Abchasien bereitgestellten Finanzmittel geschaffen. Sie soll zentral über deren Verwendung entscheiden und insbesondere mit Baufirmen Verträge vereinbaren. Die Führung in Zchinwali zeigte sich über die angedrohte Direktverwaltung verstimmt. Auch Abchasien hängt weitgehend von russischen Subventionen ab. Doch während sich die Infrastruktur in Südossetien seit dem Krieg von 1991 bis 1992 nicht mehr erholt hat und verrottete, gab es hier zumindest ein Minimum an Wiederaufbaubemühungen. Indem es die Allokation der Gelder, mit denen es die beiden nun vollständig von ihm abhängigen De-facto-Staaten unterstützt, fortan selbst bestimmt, geht Russland von der angeblichen bilateralen Zusammenarbeit zu unmittelbarer Protektoratsherrschaft über. Da stellt sich die Frage, inwieweit die beiden Regionen nicht schon De-facto-Föderationssubjekte sind.

Ausblick: Die EU und die ungelösten Regionalkonflikte Georgiens

Der völkerrechtliche Dissens zwischen Russland und der internationalen Gemeinschaft in der Angelegenheit der diplomatischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch Russland blockiert derzeit einvernehmliche politische Lösungen der Kaukasuskonflikte. Dennoch konnten internationale Organisationen einzelne Vermittlungserfolge erzielen. Dazu gehört die Wiederherstellung der Gasversorgung Südossetiens durch OSZE-Vermittlung. Mit Ausnahme der Verabschiedung eines Dokuments zur Gewaltprävention bestand der Ertrag der Genfer Gespräche bislang überwiegend darin, dass sich die Konfliktparteien überhaupt trafen. Auch die Chancen der EUMM, ihre Kernaufträge Stabilisierung, Normalisierung, Vertrauensbildung und objektive Berichterstattung adäquat erfüllen zu können, sind durch den oben genannten Gegensatz stark beeinträchtigt. Denn die Zugangssperre zu Südossetien und Abchasien schränkt die Fähigkeit der Mission deutlich ein, neue Konflikt- und Spannungsfelder zu erkennen, die Qualität der Regierungsführung zu bewerten, die Entwicklung zu Rechtsstaatlichkeit und öffentlicher Ordnung zu begleiten und die Sicherheit der Transportwege und der Energieversorgung sowie die Rückkehr der Flüchtlinge zu beobachten. Was diesen Punkt angeht, wird in nächster Zukunft viel davon abhängen, ob der im Februar vereinbarte *Incident Prevention and Response Mechanism* wirklich funktioniert. Denn das würde internationalen Beobachtern wenigstens begrenzten Zutritt zu den beiden russischen Protektoraten verschaffen.

In Georgien zeichnen sich derzeit politische Machtkämpfe ab. Eine Opposition im Dauerprotest will den Präsidenten zur Verantwortung ziehen, unter anderem auch für den Verlust der beiden Landesteile. Diese Entwicklung überlagert momentan die Frage des Status Abchasiens und Südossetiens. Weder die Reintegration der beiden Regionen in den georgischen Staat ist gegenwärtig vorstellbar, noch wird es

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

möglich sein, dass sie ohne ein Mindestmaß an politischer, sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit als eigenständige Staatsgebilde gutnachbarschaftliche Beziehungen zum alten De-jure-Staat Georgien unterhalten. Dabei wären solche Beziehungen zu Georgien für beide aus geographisch-ökonomischen Gründen naheliegend. Die internationale Politik muss sich trotz aller Hindernisse darum bemühen, die derzeit isolierten De-facto-Staaten für entwicklungspolitische Maßnahmen zu öffnen und mit Hilfe zivilgesellschaftlicher Akteure einen Prozess der Vertrauensbildung zwischen den Konfliktseiten wieder in Gang zu bringen. Zumindest in Abchasien werden Verbindungen zur Außenwelt über Russland hinaus auch gesucht, wenn auch stets unter dem Vorbehalt, dass dafür die diplomatische Anerkennung des De-facto-Staats die Voraussetzung bilde. Die ist ebenso wenig in Sicht wie eine Rücknahme der diplomatischen Anerkennung durch Russland. So ist eine mit dem Zypern-Konflikt vergleichbare und wohl für lange Zeit unveränderliche Konstellation entstanden, in der ein De-facto-Staat (Nordzypern) nur von seiner Anlehnungsmacht (Türkei) anerkannt wird. Im Falle Zyperns sind allerdings alle Konfliktparteien in einen Prozess der »Europäisierung« eingebunden, was für Abchasien und Südossetien vorläufig nicht gilt.

Nach dem Krieg im August 2008 hat sich die südkaukasische Konfliktlandschaft für externe Vermittler wie die EU wesentlich verändert. In den georgischen Sezessionskonflikten ist Russlands Rolle nun definitiv von der eines neutralen Mediators und »Peacekeepers«, die spätestens seit dem Frühjahr 2008 nicht mehr glaubhaft war, als Moskau seine Unterstützung für die separatistischen Kräfte verstärkte, zu der einer Konfliktpartei übergegangen. Im Unterschied zur Situation vor dem Krieg werden die international vermittelten Gespräche nun zwischen allen Konfliktseiten einschließlich der beiden De-facto-Staaten geführt und beide Streitfälle, Abchasien und Südossetien, gleichzeitig

und in demselben Format, das heißt in den Genfer Gesprächen, behandelt. Die Rolle der EU beim Konfliktmanagement wurde gestärkt, ihre Präsenz vor Ort erhöht. Sie fungiert nun nicht mehr nur als bloßer Beobachter und Unterstützer der Mediations-tätigkeit anderer Akteure wie der OSZE im Falle Südossetiens, sondern hat als Ko-Vorsitzende der Genfer Verhandlungen erhöhte Verantwortung übernommen. Die erweiterte EU-Präsenz vor Ort wird vor allem durch die EUMM repräsentiert. Sie ist in einer Zeit, in der die Mandate anderer Beobachtungsmissionen wie der OSZE (in Südossetien) und der Vereinten Nationen (UNOMIG mit Monitoring in Abchasien) zur Disposition stehen, die wichtigste internationale Mission in Georgien.

Doch in zwei entscheidenden Punkten wird die Mission in ihrer Wirkung beschnitten: durch den Ausbau statt der vereinbarten Reduktion russischer Truppen in Abchasien und Südossetien und durch die Beschränkung des Zugangs zu den beiden Regionen. Diese kontroversen Punkte sind nach dem Augustkrieg in der internationalen Arena nicht ausgetragen worden. Sowohl die EU als auch die NATO waren nach einer kurzen Phase des Protests gegen die russische Vorgehensweise darauf bedacht, wieder zu einem »business as usual« mit Russland zurückzukehren.