

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Sabine Fischer (Hg.)*

# **Nicht eingefroren!**

Die ungelösten Konflikte um Transnistrien,  
Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach  
im Lichte der Krise um die Ukraine

S 13  
Juli 2016  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfahren  
durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben die Auffassung  
der Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2016

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 9 **Die russische Politik in den ungelösten Konflikten**  
Sabine Fischer
- 27 **Der Transnistrienkonflikt im Lichte der Krise um die Ukraine**  
Klemens Büscher
- 47 **Die Konflikte um Abchasien und Südossetien  
im Lichte der Krise um die Ukraine**  
Sabine Fischer
- 67 **Der Konflikt um Berg-Karabach  
im Lichte der Krise um die Ukraine**  
Franziska Smolnik / Uwe Halbach
- 89 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen:  
Europäische Friedenspolitik in den ungelösten Konflikten**  
Sabine Fischer
- Anhang**
- 104 Abkürzungen
- 106 Die Autorinnen und Autoren



## Problemstellung und Empfehlungen

**Nicht eingefroren!****Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine**

Moskaus Annexion der Krim und der Krieg im Donbas rückten im Frühjahr und Sommer 2014 schlagartig die Tatsache in das internationale Bewusstsein, dass in der östlichen Nachbarschaft der Europäischen Union (EU) ungelöste Territorialkonflikte existieren. Allerdings sind Deutschland und seine EU-Partner von der Krise um die Ukraine zu sehr in Anspruch genommen, um die dynamischen Entwicklungen in den Konflikten um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach seit 2014 angemessen wahrzunehmen.

In den vergangenen zwei Jahren haben sich die Bedingungen für eine konstruktive Bearbeitung dieser vier Konflikte auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene kontinuierlich verschlechtert. Für die Republik Moldau bergen die militärischen Auseinandersetzungen in der Ukraine aufgrund der geographischen Nähe zu den umstrittenen ukrainischen Gebieten erhebliche Destabilisierungsrisiken. Die zunehmende innenpolitische und wirtschaftliche Instabilität des Landes lässt eine Konfliktregelung in den Augen der moldauischen politischen Elite in den Hintergrund treten. Die Transnistrische Moldauische Republik (TMR) sieht sich in einem existenziellen Dilemma zwischen ihrer kompromisslosen politischen Orientierung an Russland und ihrer wirtschaftlichen Verflechtung mit Moldau, der Ukraine und der EU. In Georgien haben im Zuge der geopolitischen Krise die auf Russland gerichteten Ängste und Bedrohungsperzeptionen wieder zugenommen. Dies verstärkt den Wunsch, sich stärker an Nato und EU anzulehnen, und lässt konstruktive Konfliktbearbeitung, wie sie seit 2012 versucht wurde, weniger wichtig erscheinen. Die Integration Abchasiens und Südossetiens in den politischen, wirtschaftlichen und militärischen Raum Russlands ist bis knapp unterhalb der Annexionsschwelle fortgeschritten. Trotz nach wie vor bestehender erheblicher Unterschiede zwischen Abchasien und Südossetien teilen beide De-facto-Staaten das Schicksal, dass sie über immer weniger Handlungsspielraum im Verhältnis zu Moskau, Tbilisi oder westlichen Akteuren verfügen. Die Regierungen Armeniens (gemeinsam mit Berg-Karabach) und Aserbaidschans nutzen die geopolitische Konfrontation, um ihre autoritäre Herrschaft nach innen zu stabilisieren, ihre unversöhnlichen Positionen im Konflikt weiter zu zementieren und um die Verantwortung für die Blockade jeden Fortschritts auf die internationale Ebene zu verschieben. Die Eskalation des Konflikts im April 2016 zeigte zum wiederholten Male, wie fragil der seit 1994 geltende Waffenstillstand ist.

Die Situation in allen vier untersuchten Konflikten hat sich seit 2014 verschlechtert. Dies ist jedoch nicht nur der Krise um die Ukraine und der

geopolitischen Konfrontation zwischen Brüssel und Moskau geschuldet. Die Konfliktbearbeitung wird auch durch eine sich ausbreitende Systemkrise unterminiert, welche die politischen und wirtschaftlichen Funktionsdefizite in allen Staaten der Region einschließlich Russlands bloßlegt. Damit schließt sich ein Teufelskreis: Die ungelösten Konflikte verhindern die nachhaltige Entwicklung der betroffenen Staaten und Gesellschaften, politische und wirtschaftliche Instabilität und Autoritarismus wiederum machen konstruktive Konfliktbearbeitung unmöglich.

Russland spielt in allen vier ungelösten Konflikten eine zentrale und höchst ambivalente Rolle. Es ist politisch, militärisch und wirtschaftlich zutiefst involviert und nutzt die Konflikte bei den Bemühungen, seine Kontrolle über die Innen- und Außenpolitik der betroffenen Staaten zu bewahren und möglichst auszuweiten. In den 1990er Jahren war Moskau aufgrund der eigenen Schwäche durchaus noch an Kooperation mit westlichen Akteuren interessiert, um die erneute Eskalation von Konflikten und damit die weitere Destabilisierung seiner unmittelbaren Nachbarschaft zu verhindern. In den 2000er Jahren trat jedoch aus russischer Perspektive die Konkurrenz mit der Nato, den USA und der EU um Einfluss in der Region in den Vordergrund – die Wahrnehmung einer solchen Konkurrenzsituation steigerte sich bis hin zum Ausbruch der Krise um die Ukraine 2014. Spätestens seit 2011/2012 besteht das zentrale Ziel russischer Außenpolitik darin, den postsowjetischen Raum als eurasische Einflusszone zu sichern. Diese Prioritätensetzung ist eng mit der autoritären Entwicklung des russischen politischen Systems verknüpft. Die ungelösten Konflikte haben sich über die vergangenen anderthalb Jahrzehnte zu einem wichtigen Instrument einer zunehmend systematischen revisionistischen Politik gegenüber den Nachbarstaaten entwickelt. Moskau stützt sich dabei besonders auf seine militärische Präsenz in den Konfliktgebieten, auf die Verteilung russischer Pässe an ihre Bewohner/innen sowie auf die politische und wirtschaftliche Unterstützung beim Aufbau von De-facto-Staaten in den Sezessionsgebieten.

Mit der Annexion der Krim und dem Krieg im Donbas hat Russland erstmals Sezessionskonflikte aktiv herbeigeführt und sich Teile eines Nachbarlandes einverleibt. Ungeachtet dessen hat sich die russische Haltung bislang in keinem der anderen ungelösten Konflikte grundlegend verändert. Vielmehr bleibt die russische Politik hier taktisch an die Konfliktstrukturen angepasst, um die betroffenen Nachbarstaaten in kontrollierter Instabilität zu halten. Russischer Einfluss ist in Transnistrien und Südossetien besonders groß, in Abchasien aufgrund der starken lokalen Autonomiebestrebungen etwas eingeschränkt, am schwächsten ausgeprägt ist er in Berg-Karabach. Ausgerechnet in dem Konflikt, der auch aus russischer Perspektive das größte Sicherheitsrisiko darstellt, hat Moskau demnach am wenigsten Kontrolle. Die Varianzen beim russischen Einfluss auf die Konflikte deuten darauf hin, dass der Schlüssel zu ihrer Lösung nicht allein in Moskau zu suchen ist, sondern auch bei den jeweiligen Konfliktparteien.

Die Krise um die Ukraine stellt Deutschland und die EU vor eine präzedenzlose Herausforderung – in einer Phase, in der ihre außen- und sicher-

heitspolitischen Kapazitäten beschränkt und durch multiple Krisen im Inneren und Äußeren gebunden sind. Die östliche Nachbarschaft weist ein Archipel von Konfliktlagen auf, die auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene miteinander verknüpft sind. Die EU braucht eine Strategie, die diese Verknüpfungen ebenso berücksichtigt wie die spezifischen Strukturen der einzelnen Konflikte. Konsequente Unterstützung von Demokratisierung und wirtschaftlicher Entwicklung bleiben wichtig, um die betroffenen Staaten von innen heraus zu stabilisieren. Berlin, Brüssel und die EU-Partner müssen jedoch eine nuancierte Politik der Konfliktbearbeitung entwickeln, die langfristig zur friedlichen Lösung der Konflikte beitragen kann. Kurz- bis mittelfristig sind die Ziele in den einzelnen Konflikten unterschiedlich. Sie reichen von der Bewahrung von Möglichkeiten der Interaktion (Transnistrien) über De-Isolation (Abchasien und Südossetien) bis hin zu De-Eskalation und Konfliktprävention (Berg-Karabach).

Substanzielle Fortschritte bei der Lösung der Konflikte werden ohne eine grundlegende Änderung der russischen Politik nicht zu erreichen sein. Eine solche Änderung ist jedoch bis auf weiteres nicht absehbar. Deutschland und seine europäischen Partner müssen sich ungeachtet dessen trotz verschlechterter Bedingungen konsequent um konstruktive Ansätze zur Bearbeitung der Konflikte bemühen. Kooperation mit Moskau sollte gesucht werden, wo sie möglich ist und die Prinzipien der EU nicht untergräbt.

Für wertvolle Anregungen in verschiedenen Stadien des Publikationsprozesses sowie im Rahmen eines 2014 in Kooperation mit dem Auswärtigen Amt durchgeführten Beratungsprojekts zur Krise um die Ukraine danke ich: Klemens Büscher, Uwe Halbach, Walter Kaufmann, Sergej Markedonov, Franziska Smolnik und Andreas Wittkowsky; Polina Baigarova, Belinda Nüssel und Julia Ostanina danke ich für ihre hilfreiche Zuarbeit.

Karte 1

Ungelöste Konflikte in der östlichen Nachbarschaft



# Die russische Politik in den ungelösten Konflikten

Sabine Fischer

Mit der Annexion der Krim und dem Krieg im Donbas hat Russland erstmals zwei Sezessionskonflikte mit dem Ziel herbeigeführt, ein Nachbarland zu destabilisieren. Beobachter sahen darin einen Beleg dafür, dass die revisionistische Politik Moskaus gegen die seit 1989/90 bestehende europäische Ordnung in eine neue Phase eingetreten sei.<sup>1</sup> Die ideologische Einbettung der Krim-Annexion in den Diskurs über die Wiedereingliederung »Neurusslands/Noworossijas« legte den Schluss nahe, Russland sei nun auf den Kurs systematischer, nationalistisch begründeter territorialer Expansion eingeschwenkt.<sup>2</sup>

Revisionistische Züge aber kennzeichnen russische Politik in Eurasien schon seit dem Zerfall der Sowjetunion. Dabei spielen die ethno-politischen Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach eine besondere Rolle. Sie beeinträchtigen die Souveränität und territoriale Integrität der betroffenen Herkunftsstaaten, der Republik Moldau, Georgiens und Aserbaidschans. Russland ist zentraler externer Akteur und Vermittler in allen Friedensprozessen, durch seine militärische Präsenz und politische Verstrickung zugleich aber auch Partei in den Konflikten. Moskau nutzt diese seit ihrem Ausbruch Anfang der 1990er Jahre als Hebel, um innen- und außenpolitische Entwicklungen in den betroffenen Staaten in seinem Sinne zu beeinflussen. Die russische Politik muss sich dabei auch auf die Beschaffenheit der einzelnen Konflikte einstellen und ist deshalb sehr unterschiedlich ausgeprägt. Statt einem revisionistischen Masterplan zu folgen, betreibt Moskau in Abhängigkeit von der jeweiligen Konfliktkonstellation und seinen eigenen Interessen »selektiven Revisionismus«. Diese Konstante russischer Politik hat sich seit dem Beginn der Krise um die Ukraine nicht grundlegend verändert. Auch wenn derzeit keine

<sup>1</sup> Vgl. Ivan Krastev, »Russian Revisionism. Putin's Plan for Overturning the European Order«, in: *Foreign Affairs*, (3.3.2014), <<https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-03-03/russian-revisionism>> (Zugriff am 9.5.2016); Tom Wright, *Deterrence and Great Power Revisionism*, Paris: The German Marshall Fund of the United States (GMF), Mai 2015 (GMF Policy Brief); Kornely Kakachia, *The Ukraine Crisis: Repercussions for Georgia*, September 2014 (PONARS Eurasia Policy Memo Nr. 349). Vgl. auch Marcin Kaczmarek, *Russian Revisionism towards the West*, Warschau: Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW; Centre for Eastern Studies), Dezember 2009 (OSW Studies 33/2009).

<sup>2</sup> Als »Noworossija« werden die Territorien nördlich des Schwarzen Meeres bezeichnet, die unter Katharina I. dem Osmanischen Reich abgenommen und in das Zarenreich integriert wurden. Vgl. Marlene Laruelle, »The Three Colors of Novorossija, or the Russian Nationalist Mythmaking of the Ukrainian Crisis«, in: *Post-Soviet Affairs*, 32 (2016) 1, S. 55–74. Die »Noworossija«-Rhetorik verschwand jedoch bald wieder aus der öffentlichen Debatte. Vgl. Yuri Teper, »Official Russian Identity Discourse in Light of the Annexation of Crimea: National or Imperial?«, in: *Post-Soviet Affairs*, Juli 2015, S. 12ff.

unmittelbare Gefahr besteht, dass Moskau einen der vier hier behandelten ungelösten Konflikte gezielt eskalieren lässt, bleibt sein selektiver Revisionismus auch in Zukunft ein beträchtliches Sicherheitsrisiko für die Region.

### Russischer Revisionismus-Diskurs

Die russische Führung bettet ihre revisionistische Politik gegenüber Nachbarstaaten in einen Erklärungsdiskurs auf mehreren ineinander verschränkten Ebenen ein. Auf der internationalen Ebene sieht sich Russland dem hegemonialen »Westen« unter Führung Washingtons gegenüber, der mit allen Mitteln die unipolare Weltordnung bewahren will, die sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vorübergehend etabliert hat.<sup>3</sup> Wladimir Putin führte bereits in seiner berühmten Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007 aus, dass westliche, besonders amerikanische Politik die Aushöhlung und Manipulation des Völkerrechts und die Verletzung grundlegender Prinzipien wie zum Beispiel der staatlichen Souveränität in Kauf nehme, Diplomatie entwerte und »uneingeschränkte, hypertrophe Gewaltanwendung« ermögliche.<sup>4</sup> In der russischen politischen Elite herrscht in Abgrenzung zum wahrgenommenen westlichen Unilateralismus schon seit den 1990er Jahren die Überzeugung vor, die internationalen Beziehungen seien multipolar strukturiert. In dieser multipolaren Welt beansprucht Russland den Status eines autonomen Machtzentrums und fordert die gleichberechtigte Behandlung und Achtung seiner Interessen durch die USA und andere westliche Akteure ein.<sup>5</sup> Es ist Aufgabe russischer Politik, dem westlichen Unilateralismus eine »demokratische« internationale Ordnung entgegenzusetzen und das Völkerrecht vor westlicher Willkür zu schützen. Revisionistisch handelt aus dieser Perspektive nicht Russland, sondern der Westen.<sup>6</sup>

Auch in Europa sieht Russland sich als Status-quo-Macht. Moskau beklagt seit langem, mit dem Ende des Ost-West-Konflikts seien Trennlinien in Europa fortgeschrieben und weiter zu seinen Ungunsten nach Osten verschoben worden, statt Einheit und Sicherheit für alle zu schaffen.<sup>7</sup> Unter Bezug auf seine so definierte Position als internationale Großmacht und historische Vormacht im postsowjetischen Raum erhebt Russland den

<sup>3</sup> Vgl. Vladimir Putin, »Obraščenie Prezidenta Rossijskoj Federacii« [Ansprache des Präsidenten der Russischen Föderation], 18.3.2014, <<http://kremlin.ru/events/president/news/20603>> (Zugriff Januar 2016).

<sup>4</sup> Vladimir Putin, »Vystuplenie na Mjunchenskoj konferencii po voprosam politiki bezopasnosti« [Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz], 10.2.2007, <[http://archive.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737\\_type63374type63376type63377type63381type82634\\_118097.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737_type63374type63376type63377type63381type82634_118097.shtml)> (Zugriff Januar 2016).

<sup>5</sup> Vladimir Putin, »Vystuplenie«, ebd.

<sup>6</sup> Sergej Lavrov, »Vystuplenie na vstreče s členami Rossijskogo soveta po meždunarodnym delam« [Rede bei einem Treffen mit Mitgliedern des Russländischen Rates für Auswärtige Angelegenheiten], Moskau, 4.6.2014, <[http://archive.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/v412C7BA2A5A1E66544257CED0059D4DF](http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/v412C7BA2A5A1E66544257CED0059D4DF)> (Zugriff Januar 2016).

<sup>7</sup> Vladimir Putin, »Rede im Deutschen Bundestag«, 25.9.2001, <[https://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/gastredner/putin/putin\\_wort/244966](https://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/gastredner/putin/putin_wort/244966)> (Zugriff Januar 2016).

Anspruch, in der Region »natürliches Integrationszentrum« zu sein.<sup>8</sup> Die Ausdehnung des westlichen Einflusses wird als unmittelbare Bedrohung dieser russischen »privilegierten Interessen« wahrgenommen.<sup>9</sup> Wie Fedor Lukjanow ausführt, betreibt der Westen in den Augen der russischen politischen Elite schon seit der Schlussakte von Helsinki einen ideologischen, wertebasierten Revisionismus: »Der Westen schwenkte auf einen Weg der beschleunigten Ideologisierung (wertebasierter Ansatz) und des De-facto-Revisionismus ein. Nur dass nicht geopolitische Linien in Frage gestellt wurden, sondern das gesellschaftspolitische Modell des Gegners als solches. [...] Der Westen behauptet, er verteidige den Status quo, versteht darunter aber die unaufhörliche Ausdehnung seiner eigenen Einflussphäre, weil in dieser Lesart Ordnung mit der sukzessiven Verbreitung des liberalen Modells gleichgesetzt wird.«<sup>10</sup> Um dem entgegenzuwirken und seine Einflusszone zu schützen, sieht sich Russland als eurasische Vormacht von Zeit zu Zeit »gezwungen, eben jene unerschütterlichen Regeln über Bord zu werfen, die vor 40 Jahren [in der Schlussakte von Helsinki, d. Verf.] festgeschrieben wurden«.<sup>11</sup>

Auf internationaler und europäischer Ebene widersetzt Russland sich also nach eigenem Selbstverständnis einer vom Westen oktroyierten Ordnung, die aus russischer Perspektive den Realitäten des internationalen Systems widerspricht. Westliche Politik wird als revisionistisch kritisiert, weil sie internationale und regionale Machtverhältnisse verändert und russische Interessen ebenso in Frage stellt wie die angestammte russische Einflussphäre. Als regionale Vormacht nimmt Russland gleichzeitig das Recht für sich in Anspruch, die Souveränität und territoriale Integrität seiner Nachbarn zu beschneiden, wenn dies dem größeren Ziel dient, der Ausweitung und Stärkung des westlichen Ordnungsmodells gegenzusteuern. Revisionistische Politik gegenüber seinen eurasischen Nachbarstaaten wird so zu einem legitimen Mittel Russlands, den westlichen ordnungspolitischen Revisionismus in seine Schranken zu weisen.

Der offizielle russische Diskurs bleibt damit dem historischen Referenzrahmen des sowjetischen Imperiums verhaftet. Auch wenn russische Politik nicht nach der Errichtung eines klassischen, territorial definierten Imperiums strebt, besteht sie doch im Kern in dem Bemühen, die eigene Sicherheit durch die Kontrolle (der Innen- und Außenpolitik) der Nachbarstaaten zu wahren. Die Eigenstaatlichkeit postsowjetischer Nachbarn, in den ersten anderthalb Jahrzehnten nach dem Zerfall der Sowjetunion nolens volens akzeptiert, wurde seit Mitte der 2000er Jahre und spätestens

<sup>8</sup> V. Šiškov, »Politika Rossii na postsovetskom prostranstve« [Russlands Politik im postsowjetischen Raum], in: *Rossija i novye gosudarstva Evrazii* [Russland und die neuen Staaten Eurasiens], (2015) 1, S. 38–49 (39).

<sup>9</sup> »Intervju Dmitrija Medvedeva telekanalam »Rossija«, Pervomu, NTV«, 31.8.2008, <<http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/08/205991.shtml>> (Zugriff Januar 2016).

<sup>10</sup> Fedor Lukyanov, »Konservatory i revisionisty« [Konservative und Revisionisten], *Gazeta.ru*, 30.7.2015, <[www.gazeta.ru/comments/column/lukyanov/7662353.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/column/lukyanov/7662353.shtml)> (Zugriff Januar 2016). Siehe auch Richard Sakwa, »The Death of Europe? Continental Fates after Ukraine«, in: *International Affairs*, 91 (2015) 3, S. 553–579 (571ff).

<sup>11</sup> Lukyanov, »Konservatory i revizionisty«, ebd.

seit der russischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens immer wieder in Frage gestellt. Unterschiedliche historische Bezugspunkte liefern auch den Schlüssel zum Verständnis der gegenseitigen russisch-westlichen Revisionismus-Vorwürfe. Während im russischen Diskurs auf die imperiale russische und sowjetische Vergangenheit rekurriert und anderen post-sowjetischen Staaten implizit das Recht auf innen- und außenpolitische Souveränität abgesprochen wird, stützt sich der westliche Diskurs auf das europäische System der Charta von Paris und das souveräne Recht aller europäischen Staaten, über ihre außenpolitische Orientierung frei und eigenständig zu entscheiden. Die Prozesse der Erweiterung von Nato und EU in den 1990er und frühen 2000er Jahren sind in diesem Kontext nicht als revisionistisch zu verstehen, weil sie auf Wunsch und Betreiben der neuen Mitgliedstaaten zustande kamen – und beide Organisationen damit durchaus überfordert waren. Im Sinne der von Russland bis heute nicht widerrufenen Charta von Paris ist die russische Politik gegenüber den Nachbarstaaten hingegen sehr wohl revisionistisch, wenn sie ihnen eben diese Entscheidungsfreiheit abspricht.

### **Revisionistische Elemente russischer Politik in den ungelösten Konflikten**

Im Folgenden werden jene Elemente russischer Politik in den ungelösten Konflikten als revisionistisch eingestuft, welche die Souveränität und territoriale Integrität der betroffenen Staaten in Frage stellen. Die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens und die Annexion der Krim sind die bislang extremsten Fälle russischen Revisionismus. Es gibt jedoch eine Reihe von revisionistischen Elementen, die russische Politik seit dem Zerfall der Sowjetunion prägen. Diese Elemente traten nicht immer und in allen Konflikten in der gleichen Kombination und Stärke auf. Vielmehr hing es von zwei Faktoren ab, ob und wie sie russische Politik prägten: Erstens ist der Einsatz revisionistischer Mittel in den ungelösten Konflikten im Kontext der Entwicklung zu sehen, die Moskaus Politik in Eurasien nach dem Zerfall der Sowjetunion nahm. Zweitens hat die ungleiche Beschaffenheit der Konflikte wesentlichen Einfluss darauf, in welchem Maße revisionistische Elemente eingesetzt wurden bzw. wirken konnten.

### **Militärische Präsenz/militärische Intervention**

Als Rechtsnachfolgerin der Sowjetunion übernahm Russland 1992 auch die Zuständigkeit für die sowjetische Armee und damals konkret für deren Auflösung. Es verfügte damit über Militärstützpunkte und Waffenarsenale auf dem gesamten Gebiet der ehemaligen Sowjetunion.<sup>12</sup> Der extrem geschwächte russische Staat war zunächst kaum in der Lage, Militär und

*(Fortsetzung, S. 15)*

<sup>12</sup> Carolina Vendil Pallin, *Russian Military Reform. A Failed Exercise in Defence Decision Making*, London/New York 2009, S. 74f.

### Russische Politik in Eurasien

Russland verfolgt in Eurasien das Ziel, die von ihm definierte regionale Einflussosphäre zu stabilisieren und auszubauen. Die russische Politik beruht auf drei Säulen.

*Erstens* bemüht sich Moskau um die wirtschaftliche und politische Integration seiner postsowjetischen Nachbarstaaten. Seit den 1990er Jahren gab es zahlreiche erfolglose Anläufe, in der Region Kooperation zu intensivieren und Integration zu vertiefen. Nachdem Wladimir Putin in den Kreml zurückgekehrt war, konzentrierte sich russische Politik auf die 2015 gegründete Eurasische Wirtschaftsunion, der neben Russland Kasachstan, Belarus, Armenien und Kirgisistan angehören.<sup>a</sup> Sicherheitspolitische Zusammenarbeit findet im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) zwischen Russland, Belarus, Armenien, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan statt.<sup>b</sup>

*Zweitens* entwickelte Russland »soft power«-Instrumente, um seinen Einfluss in der Region auszuweiten.<sup>c</sup> Dazu zählt beispielsweise die Pflege von Kontakten zu russischen und russischsprachigen Communities außerhalb der Russischen Föderation, die unterschiedliche Akteure wahrnehmen. Die staatliche Agentur Rossotrudnitschestwo unterhält Niederlassungen nicht nur in den Nachbarstaaten, sondern auch in Abchasien und Südossetien.<sup>d</sup> Aufgaben von Rossotrudnitschestwo sind unter anderem die Förderung der russischen Kultur und Sprache im Ausland, der Schutz russischen historischen Erbes im Ausland, die Unterstützung von im Ausland lebenden Landsleuten und die Festigung ihrer Beziehung zu Russland.<sup>e</sup> Der »Weltkongress der russischen Landsleute« findet seit 2001 alle drei Jahre in Russland statt und führt Delegationen russischer Diasporagemeinden aus aller Welt, vor allem aber aus Eurasien, mit den Spitzen der Moskauer Politik zusammen.<sup>f</sup> Auch der Kongress ist eng mit russischen Regierungsstrukturen ver-

<sup>a</sup> Vgl. Nicu Popescu, *Eurasian Union: The Real, the Imaginary and the Likely*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), September 2014 (EUISS Chaillot Paper 132/2014).

<sup>b</sup> Johan Norberg, *High Ambitions, Harsh Realities. Gradually Building the CSTO's Capacity for Military Intervention in Crises*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (Swedish Defence Research Agency, FOI), Mai 2013 (FOI Report 3668).

<sup>c</sup> Vgl. Valentina Feklyunina, »Soft Power and Identity: Russia, Ukraine and the »Russian World(s)«, in: *European Journal of International Relations*, (2015), S. 9ff.

<sup>d</sup> Niederlassung in Abchasien: <<http://abh.rs.gov.ru>>, Niederlassung in Südossetien: <<http://rso.rs.gov.ru>>. Das Gebiet der TMR fällt in die Zuständigkeit der Rossotrudnitschestwo-Vertretung in der Republik Moldau: <<http://mda.rs.gov.ru>>.

<sup>e</sup> Rossotrudnitschestwo: <<http://rs.gov.ru/activities>>.

<sup>f</sup> Weltkongress der im Ausland lebenden russischen Landsleute: <<http://vksrs.com>>. Die staatsnahe Stiftung »Russkij Mir« [Russische Welt] transportiert ähnliche Inhalte, ist aber geographisch eher auf nicht-postsowjetisches Ausland ausgerichtet. Marlene Laruelle, *The »Russian World«. Russia's Soft Power and Geopolitical Imagination*, Washington, D.C.: Center on Global Interests (CGI), Mai 2015, S. 14.

### Russische Politik in Eurasien (Forts.)

bunden. Ein weiterer wichtiger Faktor russischer »soft power« sind die russischen Massenmedien, die den Informationsraum weit über die Staatsgrenzen der Russischen Föderation hinaus dominieren. Sie üben erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung in postsowjetischen Nachbarstaaten aus.

*Drittens* greift russische Politik in Eurasien auf Zwang zurück. Wirtschaftlicher Druck (vor allem über die für viele Nachbarstaaten lebenswichtigen Energiebeziehungen), wirtschaftliche Sanktionen, aber auch zunehmend militärische Zwangsmaßnahmen kommen gegen solche Staaten zur Anwendung, die sich den russischen Einfluss- und Integrationsbemühungen zu entziehen suchen.

Viele der »weichen« Instrumente, die Russland in den Beziehungen zu seinen eurasischen Nachbarn nutzt, finden sich auch in der Außenpolitik anderer Staaten, wie zum Beispiel die Förderung regionaler Integration oder der eigenen Sprache und Kultur im Ausland. Sie stellen nicht per se eine Bedrohung der Souveränität anderer Staaten dar. Dies kann sich jedoch ändern, wenn ein Staat die Position der regionalen Vormacht für sich beansprucht und damit auch das Recht, in die Souveränität der Nachbarstaaten einzugreifen.

Die russische Einflusszonenpolitik reicht bis in die 1990er Jahre zurück. Allerdings war der russische Staat aufgrund seiner Schwäche zunächst nicht in der Lage, eine konsistente Politik gegenüber dem sogenannten nahen Ausland zu betreiben. Dies änderte sich in der ersten Hälfte der 2000er Jahre, als sich Russland im Innern wirtschaftlich und politisch stabilisierte.

Die nun immer offensivere Politik Moskaus gegenüber seinen Nachbarn basierte auch auf einem grundlegenden Wandel, den die Sicherheitswahrnehmung der russischen politischen Elite durchlaufen hat. In den 1990er Jahren wurde die Instabilität der Nachbarschaft als wichtigste Ursache für sicherheitspolitische Risiken gesehen. Die ungelösten Konflikte spielten dabei eine wichtige Rolle. Russische Politik war in dieser Phase neben Einflusswahrung auch darauf ausgerichtet, Eskalationsgefahren einzudämmen. Mit dem Jahrzehntwechsel trat jedoch das wachsende Gewicht westlicher Akteure in der Region als hauptsächliches Sicherheitsrisiko in den Fokus der russischen Wahrnehmung – die Konkurrenz mit ihnen wurde zum Leitmotiv russischer Politik. Moskau instrumentalisierte die Vulnerabilität der Nachbarstaaten – unter anderem auch durch die bestehenden ungelösten Konflikte – nun zunehmend, um diesem Einfluss zu begegnen.

Außenpolitik dient der autoritär regierenden politischen Führung in Moskau zudem innenpolitisch als Legitimationsressource. Die Mehrheit der russischen Bevölkerung heißt es gut, dass die Führung für ihr Land eine international respektierte Großmachtposition wiedererlangen will. Die Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik wirkt aber auch

in die andere Richtung: Das politische Regime nimmt für sich in Anspruch, die russische Gesellschaft vor schädlichen Einflüssen von außen zu schützen, und wird bei ihren Bemühungen von einer Mehrheit der Gesellschaft unterstützt. Wie bereits die Farbrevolutionen in Georgien und der Ukraine 2003 und 2004 verstärkte auch der Euro-aidan 2014 diese Trends um ein Vielfaches.

Sicherheitskräfte wirksam zu kontrollieren und ihre finanzielle Versorgung zu gewährleisten. In den Territorialkonflikten in der Republik Moldau, in Georgien, Aserbaidschan und Tadschikistan, die in dieser Phase ausbrachen, kämpften ehemalige sowjetische Soldaten als Söldner auf allen Seiten. Unter Rückgriff auf die Bestände der sowjetischen Arsenale wurde ein lukrativer Waffenhandel mit den Konfliktparteien getrieben.<sup>13</sup> Die Truppen trugen auf diese Weise erheblich zur Eskalation der Sezessionskriege bei.

Moskau begann bald, die Kriege im Sinne seiner politischen Interessen zu instrumentalisieren. In den bewaffneten Auseinandersetzungen um Abchasien und Berg-Karabach wurde die russische militärische Unterstützung für die Abchasen/innen einerseits sowie für die armenische Seite im Berg-Karabach-Konflikt andererseits mit der Zeit systematischer. Ziel war es dabei, Georgien bzw. Aserbaidschan unter Druck zu setzen. Im Ergebnis traten beide Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) bei und akzeptierten den Verbleib russischer Militärbasen auf ihrem Territorium.<sup>14</sup> Die Dominanz Russlands als einziger Vermittler in den Waffenstillstandsverhandlungen und die Stationierung russischer Friedenstruppen in Transnistrien, Abchasien und Südossetien zementierten die neuen territorialen Aufteilungen und sicherten den russischen Einfluss auf die Konfliktparteien. In Berg-Karabach wurden keine Friedenstruppen stationiert, jedoch verblieben russische Militärbasen sowohl in Armenien als auch in Aserbaidschan.<sup>15</sup>

Die Instabilität der postsowjetischen Nachbarstaaten wurde in Russland in den 1990er Jahren als gefährliche Bedrohung für den ohnehin schwachen eigenen Staat wahrgenommen. Moskau fürchtete, die Konflikte könnten über den lokalen Rahmen hinaus eskalieren und, wie beispielsweise im Falle des Abchasienkonflikts, unmittelbar destabilisierend auf den russi-

**13** Siehe zum Beispiel Thomas de Waal, *Black Garden. Armenia and Azerbaijan through Peace and War*, New York/London 2003, S. 202ff. Nach Charles King handelte die 14. Armee von Beginn an mehr als Schutzmacht der TMR denn als neutrale Friedenstruppe. Charles King, *The Moldovans. Romania, Russia, and the Politics of Culture*, Stanford 2000, S. 193ff.

**14** Vgl. Celeste Wallander, »Conflict Resolution and Peace Operations in the Former Soviet Union: Is There a Role for Security Institutions?«, in: Karen Dawisha (Hg.), *The International Dimension of Post-Communist Transitions in Russia and the New States of Eurasia*, Armonk 1997, S. 101–122 (104ff).

**15** Die letzte russische Militärbasis in Aserbaidschan, die Radarstation in Gabala, wurde 2012 an Baku zurückgegeben.

schen Nordkaukasus wirken.<sup>16</sup> Obwohl Russland die Konflikte bereits zu diesem frühen Zeitpunkt nutzte, um punktuell Druck auf Nachbarstaaten auszuüben, zielte seine Politik dennoch auch darauf ab, die Kriege zu beenden und die Situation an seinen Grenzen zu stabilisieren.<sup>17</sup> Während die Jugoslawienkriege die Aufmerksamkeit der westlichen Staatengemeinschaft absorbierten, befand Moskau sich als Garant von Waffenstillstandsverträgen in einer Art Monopolstellung. Gleichzeitig waren Russland und westliche Akteure zu diesem Zeitpunkt noch in der Lage, sich auf die Beobachtung der russischen Friedenstruppen durch die Missionen der Vereinten Nationen (UN) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in der Republik Moldau und in Georgien zu einigen und auch im Rahmen der Minsker Gruppe bei der Beobachtung des Berg-Karabach-Konflikts zusammenzuarbeiten.

Dies änderte sich Anfang der 2000er Jahre. Russland hatte sich auf dem Istanbul OSZE-Gipfel 1999 verpflichtet, seine Truppen aus der Republik Moldau und aus Georgien abzuziehen. Anders als Chişinău und Tbilisi bezog Moskau diese Verpflichtung jedoch nicht auf die russischen Friedenstruppen. Gerade weil es keine russischen Militärbasen mehr auf unumstrittenem moldauischem und georgischem Territorium gab, gewannen die russischen Friedenstruppen in der Republik Moldau und in Georgien für Moskau an Bedeutung – auch vor dem Hintergrund der sich seit dem Kosovo-Krieg 1999 verschlechternden Beziehungen zum Westen. Die Farbrevolutionen und die anbrechende Debatte über den Nato-Beitritt der Ukraine und Georgiens verhärteten die Fronten: Während die russisch dominierten Friedenstruppen von Chişinău und Tbilisi zunehmend als De-facto-Besatzungstruppen gesehen wurden, erfüllten sie für Moskau die Funktion eines militärischen »Bollwerks« gegen die Ausdehnung der Nato.<sup>18</sup>

Der russisch-georgische Krieg war ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Militarisierung russischer Politik in der eurasischen Nachbarschaft.<sup>19</sup> Zwar begann der Krieg mit dem georgischen Angriff auf Tskhinval/i,<sup>20</sup> doch hatte Russland sich bereits in den Jahren zuvor durch Konzentration von Streitkräften an seinen Südgrenzen und regelmäßige Übungen auf diese Situation vorbereitet. Nachdem der Krieg 2008 beendet worden war,

**16** Zur engen Verknüpfung des Abchasienkonflikts mit Konfliktlagen im russischen Nordkaukasus vgl. Oksana Antonenko, »Frozen Uncertainty: Russia and the Conflict over Abkhazia«, in: Bruno Coppieters/Robert Legvold (Hg.), *Statehood and Security. Georgia after the Rose Revolution*, Cambridge 2005, S. 205–270 (217f).

**17** Wallander, »Conflict Resolution« [wie Fn. 14], S. 118.

**18** Im Südkaukasus spielen außerdem Sicherheitserwägungen im Hinblick auf islamistischen Terrorismus im Nordkaukasus und seine Verbindungen in den Nahen und Mittleren Osten eine wichtige Rolle.

**19** Vgl. Roy Allison, »Russia Resurgent? Moscow's Campaign to ›Coerce Georgia to Peace‹«, in: *International Affairs*, 84 (2008) 6, S. 1145–1171 (1170).

**20** Zwischen den Konfliktparteien herrscht keine Einigkeit über die Schreibung von Ortsbezeichnungen und Namen. Während in Abchasien und Südossetien die im Russischen gebräuchlichen Bezeichnungen und Schreibweisen verwendet werden, also beispielsweise Suchum, Tskhinval bzw. Gal, spricht man in Georgien von Sochumi, Tskhinvali und Gali. Hier wird eine statusneutrale Sprache gewählt: Suchum/i, Tskhinval/i, Gal/i.

errichtete Russland unter den neuen Bündnisverträgen mit Abchasien und Südossetien reguläre Militärbasen in beiden Territorien. Nach Schätzungen des International Institute for Strategic Studies (IISS) waren 2015 rund 7000 russische Soldaten in Abchasien und Südossetien stationiert.<sup>21</sup> Die Zusammenarbeit mit UNO und OSZE wurde abgebrochen: Beide Missionen mussten ihre Tätigkeit einstellen, weil über Inhalt und Verlängerung ihrer Mandate keine Einigkeit mehr erzielt werden konnte. Seitdem gibt es keine internationale Beobachtung der militärischen Aktivitäten Russlands in Abchasien und Südossetien mehr.

Die schlechte Performance der russischen Armee im russisch-georgischen Krieg bewog die politische und militärische Führung nach 2008, eine umfassende Militärreform anzustrengen. Im Zuge dieser Reform sind die internen Personal-, Kommando- und Führungsstrukturen professionalisiert worden; außerdem wurde in die Modernisierung von Waffensystemen und technischer Ausrüstung in allen Bereichen der Streitkräfte investiert. Strategisch bleiben die Streitkräfte in erster Linie auf Machtprojektion in der Nachbarschaft und angrenzenden Regionen (Nahe und Mittlerer Osten, Asien) sowie auf die Verteidigung gegen Bedrohungen aus dem Westen ausgerichtet.<sup>22</sup> Hierzu wurden mittels Übungen und technischer Verbesserungen die Mobilität der Truppen gesteigert und die Kapazität von Spezialtruppen optimiert. Auch andere Fähigkeiten zur hybriden Kriegsführung wurden weiterentwickelt. Ein wichtiger Faktor für die schnelle Einsetzbarkeit russischer Truppen in der Nachbarschaft sind die Auslandsbasen in Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien. Hierzu zählen auch die russischen Truppen in Abchasien und Südossetien sowie die Friedenstruppen in Transnistrien. Die »erfolgreiche« Annexion der Halbinsel Krim im März 2014 und der Krieg im Donbas sind schlagende Beispiele für diese Militarisierung der russischen Eurasienpolitik. Mit der Annexion der Krim und der Aufstockung der russischen Truppenpräsenz über die Schwarzmeerflotte hinaus verstärkt Russland seine strategische Position im Schwarzen Meer.

### **Unterstützung beim Aufbau von Staatlichkeit und politischer Einfluss**

Lange dominierte im westlichen Diskurs die Vorstellung, die Konflikte um Transnistrien, Abchasien und Südossetien würden determiniert vom Konflikt zwischen Russland und den jeweiligen Herkunftsstaaten Republik Moldau und Georgien, und dieser wiederum vom geopolitischen Großkon-

<sup>21</sup> The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance*, London 2015, Chapter Five: »Russia and Eurasia«, S. 180.

<sup>22</sup> Johan Norberg, *Training to Fight – Russia's Major Military Exercises 2011–2014*, Stockholm: FOI, Dezember 2015 (FOI Report 4128), S. 61; Gudrun Persson, »Security Policy and Military Strategic Thinking«, in: Jakob Hedenskog/Carolina Vendil Pallin (Hg.), *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2013*, Stockholm: FOI, Dezember 2013 (FOI Report 3734), S. 71–88 (83ff).

flikt zwischen Russland und dem Westen.<sup>23</sup> Interne Entwicklungen in den Konfliktgebieten wurden nach dieser Wahrnehmung externalisiert und ausschließlich an die Handlungen und Interessen externer Akteure gebunden, hatten aber kein eigenes Gewicht.<sup>24</sup> Im Umkehrschluss führte dies zu der Annahme, dass mit dem Wegfall des geopolitischen Großkonflikts auch die Sezessionskonflikte und mit ihnen die De-facto-Staaten verschwinden würden.

Die Herkunftsstaaten im Südkaukasus, Georgien und Aserbaidschan, vertreten eine ähnliche Sichtweise. Aus ihrer Perspektive ist der Umgang mit politischen Institutionen und Akteuren in den umstrittenen Gebieten gleichbedeutend mit ihrer zumindest begrenzten Anerkennung. Dieses Dilemma setzt dem Aktionsradius internationaler staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in den De-facto-Staaten enge Grenzen. Häufig beschränken sie ihre Aktivitäten in den umstrittenen Territorien strikt auf die zivilgesellschaftliche und humanitäre Ebene und meiden jeden Ansatz, der als Unterstützung für gutes Regieren, Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung – und damit von Staatsbildungsprozessen – verstanden werden könnte. Selbst die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit internen Entwicklungen in den De-facto-Staaten wird in den Herkunftsstaaten teilweise kritisch gesehen.

Ohne russische Unterstützung wäre es nicht möglich gewesen, Elemente von Staatlichkeit wie politische Institutionen, Verwaltungen oder gesicherte Grenzen in den Sezessionsgebieten zu schaffen. Sie ist jedoch nicht die einzige Bedingung für die Existenz der De-facto-Staaten. Abgesehen davon verstellt die Verengung der Analyse auf den geopolitischen Kontext den Blick dafür, wie unterschiedlich die Rolle ist, die Russland bei der Entwicklung staatlicher Strukturen spielt, und wie sehr sich Form und Ausmaß russischen Einflusses in den Territorien unterscheiden.

Russland unterstützte den Aufbau staatlicher Strukturen in Transnistrien, Abchasien und Südossetien auf zwei Ebenen. Zum einen stärkte Moskau die Sezessionisten militärisch, stationierte Friedenstruppen und übernahm eine zentrale Rolle in den jeweiligen Friedensprozessen, die häufig die Position der Sezessionsgebiete gegenüber den Herkunftsstaaten unterfütterte. So schuf Russland als Sicherheitsgarant überhaupt erst die äußeren Bedingungen für den Aufbau staatlicher Strukturen in den umstrittenen Territorien.<sup>25</sup> Zum anderen gewährte Russland – wenn auch in sehr unter-

<sup>23</sup> Die Struktur des Berg-Karabach-Konflikts unterscheidet sich insofern von jener der anderen Konflikte, als sich hier auf der regionalen Ebene Armenien und Aserbaidschan gegenüberstehen und Russland indirekt über Armenien involviert ist.

<sup>24</sup> Sergey Markedonov, »De Facto Statehood in Eurasia: A Political and Security Phenomenon«, in: *Caucasus Survey*, 3 (2015) 3; Laurence Broers, »The Politics of Non-Recognition and Democratization«, in: Laurence Broers (Hg.), *The Limits of Leadership: Elites and Societies in the Nagorno-Karabakh Peace Process*, London 2005, S. 68–71; Nina Caspersen, *Unrecognized States. The Struggle for Sovereignty in the Modern International System*, Cambridge 2012.

<sup>25</sup> Gleichzeitig hat diese Politik jedoch auch Grenzen, die sich zum Beispiel zeigten, als es Russland 2008 nicht gelang, seine eurasischen Verbündeten zur Anerkennung Abchasien und Südossetiens zu bewegen. Moskau hat seitdem die darauf gerichteten Bemühungen eingestellt. Es unternimmt auch keine Schritte, den Wünschen der TMR, Ab-

schiedlichem Ausmaß – wirtschaftliche und finanzielle Hilfe sowie politische Unterstützung beim Aufbau dieser Strukturen. Bereits in den 1990er Jahren traten nationalistisch gesinnte russische Akteure für eine aktive Politik der Stärkung der secessionistischen Gebiete und deren engere Anbindung an Russland ein.<sup>26</sup> Ein exponiertes Beispiel ist der ehemalige Moskauer Bürgermeister Juri Luschkow, der sich in Moskau schon früh für die Anerkennung Abchasiens einsetzte.<sup>27</sup> Er begann seine wirtschaftlichen Aktivitäten in Abchasien zu entfalten, lange bevor Russland Anfang 2008 das gegen Abchasien verhängte Wirtschaftsembargo aufhob. Solche Akteure spielten häufig eine aktive Rolle in den De-facto-Staaten selbst, indem sie enge Kontakte zu den dort herrschenden Eliten anknüpften und – nicht zuletzt im eigenen wirtschaftlichen Interesse – Einfluss auf politische Prozesse nahmen.

Zudem standen (und stehen) das russische politische System, Gesetzgebung, politische Parteien und Institutionen Modell für die Entwicklung staatlicher Strukturen in den umstrittenen Territorien.<sup>28</sup> Dies führte zu einer fortschreitend engeren Verflechtung politischer Strukturen. Beispielsweise formierten sich in den De-facto-Staaten Parteien, die der russischen Partei der Macht »Einiges Russland« nachgebildet sind und in engem Kontakt mit ihr stehen. Auch die wirtschaftlichen Beziehungen sind dicht verflochten. So verwenden Abchasien und Südossetien den russischen Rubel als Hauptwährung, in der TMR hat er den Status einer Zweitwährung. Aufgrund ihrer russischen Staatsbürgerschaft beziehen große Teile der Bevölkerungen der Gebiete Renten und andere Sozialleistungen aus Russland. In den Schulen werden russische Schulbücher verwendet. Da die Territorien nicht durchgängig über funktionierende Ausbildungssysteme verfügen, gehen viele junge Menschen nach Russland, um dort zu studieren oder einen Beruf zu erlernen.

In Transnistrien und Südossetien ist der Wunsch nach Unabhängigkeit eng mit dem nach Vereinigung mit Russland verknüpft. Es gibt einen starken Bezug zwischen der russischen bzw. russischsprachigen Bevölkerung in der TMR und Russland. Die in Südossetien lebenden Osseten identifizieren sich mit der Republik Nordossetien im russischen Nordkaukasus. Beide Territorien vollzogen die Anpassung an das politische Modell Russlands mit dem Ziel, sich auf die Eingliederung in die Russische Föderation vorzubereiten. Russland war bislang jedoch nicht bereit, auf die Vereinigungsambitionen der TMR und Südossetiens einzugehen. Das offizielle Moskau

chasiens und Südossetiens nach Aufnahme in die Eurasische Wirtschaftsunion nachzukommen, da dies die Anerkennung der drei De-facto-Staaten durch die anderen Mitglieder der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) voraussetzen würde. Andererseits nehmen Abchasien und Südossetien durch ihre fortschreitende Integration in den russischen Wirtschaftsraum de facto auch an der eurasischen Wirtschaftsintegration teil.

<sup>26</sup> Vgl. Antonenko, »Frozen Uncertainty: Russia and the Conflict over Abkhazia« [wie Fn. 16].

<sup>27</sup> Vgl. »Lužkov priznal Abchaziju samostojatel'nym gosudarstvom« [Luschkow hat Abchasien als eigenständigen Staat anerkannt], *News.Ru*, 20.6.2006, <[www.newsru.com/arch/russia/20jul2006/luzhkov.html](http://www.newsru.com/arch/russia/20jul2006/luzhkov.html)> (Zugriff Februar 2016).

<sup>28</sup> Vgl. Pål Kolstø, »Transnistria Is a Bridge too Far for Russia«, *Open Democracy*, 11.6.2014.

hält an seiner prinzipiellen Bejahung der territorialen Integrität der Republik Moldau fest und unterließ diese Haltung auch nicht in den Anfängen der Krise um die Ukraine, als russische politische Akteure mit der Propagierung »Noworossijas« in Tiraspol Hoffnungen auf einen baldigen Anschluss weckten. Eine Annexion nach dem Modell der Krim wäre für Russland angesichts der komplexen geographischen Situation Transnistriens kostspielig und riskant. Auch auf die Vereinigungswünsche von Tskhinvali hat die russische Führung bislang ausweichend reagiert, obwohl die gemeinsame Grenze und die engen Verbindungen zwischen Süd- und Nordossetien deren Erfüllung begünstigen. Gäbe Moskau dem südossetischen und transnistrischen Drängen nach, verlöre es einen wichtigen politischen Einflusshebel gegenüber der Republik Moldau und Georgien.

Anders als in der TMR und in Südossetien gibt es in Abchasien einen klaren Willen, sich von russischem Einfluss abzugrenzen, sowie erhebliches Misstrauen gegenüber russischen Anstalten, sich in die Durchsetzung des abchasischen Souveränitätsanspruchs einzumischen. Obwohl auch in Abchasien die Mehrheit der Bevölkerung die russische Staatsbürgerschaft hat, ist die ethnische Identifikation mit dem nördlichen Nachbarn bei der herrschenden abchasischen Bevölkerungsgruppe gering ausgeprägt. Russland wiederum zeigt sich immer wieder besorgt über die mögliche Diskriminierung von Russen/innen in Abchasien. Moskau scheiterte mehrmals bei dem Versuch, seine Interessen ohne Rücksicht auf abchasische Positionen durchzusetzen. Deshalb sieht es sich gezwungen, vorsichtiger zu agieren – so auch während der politischen Krise in Abchasien im Mai/Juni 2014 und der Debatte über den »Vertrag über Bündnis und strategische Partnerschaft«. Wie für Südossetien gilt jedoch auch für Abchasien, dass die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration mit Russland seit 2008 immer weiter vorangeschritten ist. Mit den 2014 und 2015 abgeschlossenen Bündnisverträgen hat sie inzwischen die Schwelle zur De-facto-Annexion erreicht.

Berg-Karabach ist im Hinblick auf Staatlichkeit und russischen politischen Einfluss ein Sonderfall. Nachdem Russland in der frühen Phase des Konflikts eine wichtige Rolle gespielt hatte, übernahm Armenien für Berg-Karabach nach und nach die Funktion des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Patronalstaats. Gleichzeitig ist das Gebiet ein zentraler identitärer Bezugspunkt für die armenische Elite und Gesellschaft. Die Integration der politischen Eliten Berg-Karabachs und Armeniens führt dazu, dass sie sich durchaus gegenseitig politisch beeinflussen. Zwar ist Armenien wirtschaftlich und militärisch quasi vollständig von Russland abhängig. Der russische Einfluss auf Berg-Karabach ist jedoch wesentlich eingeschränkter als in der TMR, in Abchasien und Südossetien.

### **Staatsbürgerschaft/Passportisazija**

Ein zentrales Element russischer Politik in den ungelösten Konflikten ist die sogenannte »Passportisierung« (Passportisazija). Sie steht für die Vergabe der russländischen Staatsbürgerschaft an die Einwohner/innen um-

strittener Territorien. Die Nutzung dieses Instruments etablierte sich nach 2002 und wurde in Südossetien und Abchasien nach dem russisch-georgischen Krieg 2008 noch einmal forciert; mittlerweile liegt der Anteil der russischen Staatsbürger/innen an den jeweiligen Titularnationen in beiden Gebieten bei nahezu 100 Prozent.<sup>29</sup> Auch an Einwohner/innen Transnistriens werden seit 2002 russische Pässe vergeben, jedoch ist der Anteil russischer Bürger/innen an der Gesamtbevölkerung dort geringer als in Abchasien und Südossetien.<sup>30</sup> Berg-Karabach orientiert sich auch in dieser Frage an Armenien.

Das Thema der Einbürgerung im Ausland lebender Russen/innen und Russischsprachiger prägt die Politik Moskaus in Eurasien seit dem Zerfall der Sowjetunion. Es ist Ausdruck des geopolitischen Konflikts, aber auch des Identitätskonflikts, der sich daraus ergab, dass mit dem Ende des sowjetischen Staates 25 Millionen Russen/innen und Russischsprachige außerhalb der Staatsgrenzen der Russischen Föderation lebten. Lange Zeit war die Frage der Einbürgerung innenpolitisch heftig umstritten.<sup>31</sup> In den 1990er Jahren warb Russland bei seinen postsowjetischen Nachbarn darum, die doppelte Staatsbürgerschaft für ethnische Russen/innen und Russischsprachige außerhalb der Grenzen der Russischen Föderation einzuführen. Gerade diejenigen Staaten, in denen die meisten Auslandsrussen/innen leben (Ukraine, Belarus, Kasachstan), lehnten das russische Ansinnen jedoch nicht zuletzt aus Furcht um ihre Souveränität ab.<sup>32</sup>

Im Jahr 2002 erschwerte Russland die Einbürgerung. Allerdings wurde ein vereinfachtes Verfahren für Einwohner/innen sowjetischer Nachfolgestaaten eingeführt, das bis 2009 gültig war.<sup>33</sup> Während Moskau in den folgenden Jahren seine Politik zum »Schutz« von Russen/innen und Russisch-

<sup>29</sup> In Südossetien wurde während und nach dem russisch-georgischen Krieg 2008 die georgische Bevölkerung vertrieben, so dass Osseten/innen heute nahezu 100 Prozent der schrumpfenden Gesamtbevölkerung ausmachen. In Abchasien ist die Lage komplexer, da der Anteil der Abchasen/innen an der Gesamtbevölkerung bei lediglich rund 30 Prozent liegt. Während nahezu 100 Prozent der abchasischen Einwohner/innen die russische Staatsbürgerschaft angenommen haben, liegt der Anteil bei den Armeniern/innen etwas niedriger. Die georgische Bevölkerung des Gali-Distrikts im Osten Abchasiens ist von der russischen Naturalisierung ausgeschlossen. Franziska Smolnik, *Secessionist Rule. Protracted Conflict and Configurations of Non-state Authority*, Frankfurt a. M./New York: Campus (erscheint voraussichtlich im August 2016).

<sup>30</sup> Nach Schätzungen sind 200 000 russische Pässe in der TMR verteilt worden, also haben weniger als die Hälfte der 500 000 Einwohner/innen die russische Staatsbürgerschaft. Die übrigen Bewohner/innen besitzen moldauische (200 000) oder ukrainische (100 000) Pässe. Es ist davon auszugehen, dass zahlreiche Einwohner/innen des Gebietes über zwei bis drei verschiedene Pässe verfügen. Schon seit den 2000er Jahren gibt es Überlegungen in Moskau, ein Generalkonsulat in Tiraspol einzurichten. Bislang wurde dies jedoch aus Rücksicht auf die moldauische Regierung nicht getan.

<sup>31</sup> Oxana Shevel, »The Politics of Citizenship Policy in Post-Soviet Russia«, in: *Post-Soviet Affairs*, 28 (2012) 1, S. 111–147.

<sup>32</sup> Igor Zevelev, »Russia's Policy toward Compatriots in the Former Soviet Union«, in: *Russia in Global Affairs*, (2.3.2008) 1, <[http://eng.globalaffairs.ru/number/n\\_10351](http://eng.globalaffairs.ru/number/n_10351)> (Zugriff Januar 2016).

<sup>33</sup> Zu den rechtlichen Bestimmungen siehe Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia (IIFMCG), *Report*, Bd. II, September 2009, S. 165f.

sprachigen im Ausland ausbaute und verfeinerte, profitierten Einwohner/innen Südossetiens, Abchasiens und Transnistriens von dem vereinfachten Einbürgerungsverfahren. Im georgischen Fall stellte die Tagliavini-Kommission 2009 fest, dass die im großen Stil betriebene Ausgabe russischer Pässe an Einwohner/innen Südossetiens und Abchasiens vor dem Krieg 2008 dem Tatbestand der kollektiven Einbürgerung entspreche und deshalb völkerrechtswidrig sei.<sup>34</sup>

Insbesondere für Einwohner/innen Abchasiens und Südossetiens waren und sind russische Pässe die einzige Möglichkeit, aus ihrer Isolation auszubrechen und ein Minimum an Mobilität zu erlangen.<sup>35</sup> Die russische Passportisierungspolitik der 1990er und frühen 2000er Jahre hatte daher neben dem Aspekt sozialer und politischer Kontrolle auch ein Element humanitärer Hilfe.<sup>36</sup> Sie leistete jedoch spätestens ab Mitte der 2000er Jahre der Behauptung Vorschub, Moskau sei für das Schicksal der russischen Mitbürger/innen in den De-facto-Staaten verantwortlich.<sup>37</sup> Im Krieg mit Georgien 2008 intervenierte Russland erstmals explizit unter Verweis auf die russischen Landsleute, die es in Südossetien zu schützen gelte.<sup>38</sup>

Im Februar 2014, also noch vor dem Ausbruch der Krise um die Ukraine, wurde in Moskau ein neues Gesetz verabschiedet, das die Einbürgerung russischsprachiger Einwohner/innen anderer postsowjetischer Staaten wieder erleichterte.<sup>39</sup> Dieses Gesetz zielte primär auf die Ukraine ab, ließ jedoch auch in Transnistrien die Anzahl ausgegebener russischer Pässe

<sup>34</sup> Ebd., S. 171.

<sup>35</sup> Die Regelung der Mobilität ist seit jeher ein zentraler Streitpunkt in den Friedensverhandlungen zwischen Georgien, Abchasien und Südossetien. Georgien fordert, dass Einwohner/innen der beiden Gebiete nur über Georgien und mit georgischen Dokumenten reisen sollten. Suchum/i und Tskhinval/i weisen diese Forderung zurück. Die Parteien waren bislang nicht in der Lage, sich auf ein Modell zu einigen, das für alle Seiten akzeptabel ist.

<sup>36</sup> Vincent Artman, »Passport Politics: Passportization and Territoriality in the De Facto States of Georgia, Oregon: University of Oregon, 2011 (Master's Thesis), S. 108. Einwohner/innen Berg-Karabachs bevorzugen armenische Pässe, um ins Ausland reisen zu können. »Novyj zakon ›O graždanstve Nagornogo Karabacha predumtrivaet institut dvojnogo graždanstva« [Das neue Staatsbürgerschaftsgesetz Berg-Karabachs sieht die doppelte Staatsbürgerschaft vor], *Kavkazskij Uzel*, 19.12.2008, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/145997/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/145997/)> (Zugriff Februar 2016). Viele Einwohner/innen der TMR haben neben einem transnistrischen auch einen moldauischen und/oder rumänischen Pass und waren deshalb nicht unbedingt auf russische Pässe angewiesen.

<sup>37</sup> Vgl. zum Beispiel »Meždunarodnaja Konferencija ›parallel'noe SNG«. Abchazija, Pridnestrov'je, Južnaja Ossetija i Nagorno Karabach kak realii postsovetskogo prostranstva« [Internationale Konferenz »Parallele GUS«. Abchasien, Transnistrien, Südossetien und Berg-Karabach als Tatsachen des postsowjetischen Raums], *Materik.ru*, 14.9.2005.

<sup>38</sup> »Interv'ju Dmitrija Medvedeva« [wie Fn. 9].

<sup>39</sup> »Dlja žitelej SNG uprostjat proceduru polučenija rossijskogo graždanstva« [Für die Einwohner/innen der GUS wird das Einbürgerungsverfahren in Russland vereinfacht], *Interfaks*, 27.2.2014, <[www.interfax.ru/russia/361446](http://www.interfax.ru/russia/361446)> (Zugriff Januar 2016). »Zakon ob uproščennom porjadke polučenija graždanstva RF russkojazyčnymi innostrancami odobren Sovetom Federacii« [Der Föderationsrat hat das Gesetz über die erleichterte Einbürgerung russischsprachiger Ausländer/innen in die Russische Föderation bewilligt], *Garant.ru*, 17.4.2014.

ansteigen.<sup>40</sup> Während die Bewohner/innen der Krim nach der Annexion ab Sommer 2014 beschleunigt eingebürgert wurden,<sup>41</sup> hielt sich Moskau mit der Ausgabe russischer Pässe an Einwohner/innen der »Volksrepubliken« Donetsk und Luhansk bislang zurück.<sup>42</sup> Die neue Gesetzgebung senkt jedoch die Hürde für die weitere Instrumentalisierung der russischen Staatsbürgerschaft in zukünftigen Konflikten mit Nachbarstaaten.<sup>43</sup>

Die Einbürgerung von Einwohnern/innen anderer Staaten ist per se kein Verstoß gegen die Souveränität dieser Staaten. Wird sie jedoch massenweise vollzogen und behalten die Eingebürgerten ihren Wohnsitz im Ausland, kann sich daraus ein Souveränitätskonflikt ergeben.<sup>44</sup> Passportisierung hat sich in der russischen Eurasien-Politik von den frühen Versuchen, einen geeigneten Weg zu finden, politisch mit Millionen im postsowjetischen Ausland lebenden Russen/innen umzugehen, zu einem Instrument revisionistischer Politik gegenüber betroffenen Nachbarstaaten entwickelt. Dabei bleibt im russischen Diskurs die Unterscheidung zwischen tatsächlichen russischen Staatsbürgern/innen, ethnischen Russen/innen sowie Russischsprachigen vage, was Moskaus Politik weitere Spielräume eröffnet.

## Wirtschaftliche Unterstützung und Zusammenarbeit

Russland ist für die De-facto-Staaten von eminenter wirtschaftlicher Bedeutung. Allerdings bestehen je nach Kapazitäten und Entwicklungsgrad der Volkswirtschaften Unterschiede in Form und Ausmaß ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit.<sup>45</sup> So haben Transnistrien, Abchasien und Berg-Karabach mehr oder weniger funktionsfähige Wirtschaftsstrukturen, während die Wirtschaft Südossetiens nicht lebensfähig ist.

Für das industriell geprägte Transnistrien sind russische Energiesubventionen von zentraler Bedeutung. Von ihnen profitieren sowohl die (teilweise in russischem Besitz befindliche) Industrie, die politische und wirtschaftliche Elite, aber auch private Endabnehmer. Außerdem gewährt Russland über Renten und Sozialleistungen für Inhaber/innen russischer Pässe bedeutende direkte Finanzhilfen. Da die Konfliktlinie zwischen der Republik Moldau und Transnistrien durchlässig ist, unterhält Tiraspol von allen De-facto-Staaten die differenziertesten Außenwirtschaftsbeziehungen.

<sup>40</sup> »Žizn v kleščach« [Leben in der Klemme], in: *Kommersant*, 23.6.2015.

<sup>41</sup> Die Krim wurde im Dezember 2014 als vollständig »passportisiert« gemeldet. »FMS zaveršila vydaču rossijskich pasportov žitaljam Kryma« [Der Föderale Migrationsdienst hat die Ausgabe von russischen Pässen an die Einwohner/innen der Krim abgeschlossen], in: *Kommersant*, 19.12.2014.

<sup>42</sup> »Žiteljam Donbassa mogut načat' razdavat' rossijskie pasporta« [Möglicherweise werden an die Einwohner/innen des Donbas russische Pässe ausgegeben], *Gazeta.ru*, 12.8.2015, <[www.gazeta.ru/politics/2015/08/11\\_a\\_7682225.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2015/08/11_a_7682225.shtml)> (Zugriff Februar 2016).

<sup>43</sup> »Žizn v kleščach« [wie Fn. 40].

<sup>44</sup> OSCE High Commissioner on National Minorities, *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, Den Haag, Juni 2008, <[www.osce.org/hcnm/33633?download=true](http://www.osce.org/hcnm/33633?download=true)> (Zugriff Februar 2016).

<sup>45</sup> Für Anregungen zu den Aussagen über die wirtschaftliche Entwicklung in den De-facto-Staaten danke ich Alexander Libman.

gen. So wickelt die TMR den größten Teil ihres Exports mit der Republik Moldau und mit der EU ab. Moskau ging nicht dagegen vor, dass das tiefe und umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA) zwischen der EU und der Republik Moldau im Dezember 2015 auch auf Transnistrien ausgeweitet wurde. Infolgedessen wird die wirtschaftliche Offenheit der TMR weiterhin Bestand haben.

Das stark unterentwickelte Südossetien betrieb bis zum russisch-georgischen Krieg 2008 einen im Umfang begrenzten Agrarhandel sowohl mit Nordossetien als auch mit Georgien. Aufgrund des ungeklärten politischen Status waren seine Haupteinnahmequellen jedoch Schmuggel und Schwarzhandel. Moskau beteiligte sich erst ab 2006 aktiv an einem von der OSZE koordinierten Programm zum wirtschaftlichen Wiederaufbau. Nach dem Ende des russisch-georgischen Krieges wurde Südossetien sukzessive in den russischen Wirtschaftsraum integriert, ohne dass sich die südossetische Wirtschaft in der Folge jedoch spürbar entwickelt hätte. Korruption, Bevölkerungsschwund und zerstörte Infrastruktur begrenzen wirtschaftliche Aktivität auf ein Minimum.

Abchasien war bis August 2008 nach allen Seiten wirtschaftlich isoliert und damit nahezu vollständig auf Rücküberweisungen, Schmuggel und Schwarzhandel mit Russland und der Türkei angewiesen. Russland unterstützte das Wirtschaftsembargo, das die GUS 1996 auf Betreiben Georgiens verhängt hatte, und lockerte seine Haltung erst ab Anfang der 2000er Jahre. Offiziell kündigte Moskau das GUS-Wirtschaftsembargo erst im Februar 2008. Nach der Anerkennung Abchasiens wurde Russland für das Gebiet zur wichtigsten Quelle von Wirtschaftshilfe und Investitionen. Über seine strategische Bedeutung als Militärstützpunkt am Schwarzen Meer hinaus besitzt Abchasien aus russischer Perspektive einige wirtschaftliche Attraktivität. So investieren russische Unternehmen etwa in die Entwicklung der abchasischen Tourismusinfrastruktur. Das russische Mineralölunternehmen Rosneft führt Probebohrungen vor der abchasischen Schwarzmeerküste durch. Gleichzeitig bemüht sich Suchum/i, dem russischen wirtschaftlichen Engagement Grenzen zu setzen, was immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten führt. 2015 gelangte nur ein geringer Teil der ursprünglich vereinbarten Finanzhilfen und Investitionen aus Russland nach Abchasien. Dies wurde einerseits der russischen Wirtschaftskrise zugeschrieben. Andererseits wurde vermutet, Moskau übe auf diese Weise politischen Druck auf Abchasien aus.

Berg-Karabach ist nicht nur politisch und militärisch, sondern auch wirtschaftlich aufs Engste mit Armenien verbunden. Da Armenien wirtschaftlich wiederum in hohem Grade von Russland abhängig ist, lässt sich von einer indirekten russischen Subventionierung Berg-Karabachs in Gestalt von niedrigen Energiepreisen, Rücküberweisungen etc. sprechen.

Russisches wirtschaftliches Engagement in den De-facto-Staaten stellt nicht durchgängig eine Verletzung der Souveränität der Herkunftsstaaten dar. So bestehen zwischenstaatliche Vereinbarungen über transnistrische Exporte nach Russland. Russische Investitionen in Südossetien waren vor 2008 durch die OSZE multilateral abgesichert. In anderen Fällen, wie in

Abchasien und Südossetien nach 2008, ist die Souveränitätsverletzung eindeutig. Die betroffenen Staaten gehen damit sehr unterschiedlich um. Chişinău verfolgt einen eher pragmatischen Ansatz. Georgien setzte vor allem unter der Saakaschwili-Administration darauf, die Konfliktgebiete stärker zu isolieren, und stellte wirtschaftliche Interaktion mit ihnen unter Strafe. In jüngster Zeit wirkt sich die russische Wirtschaftskrise nicht nur auf die eurasischen Nachbarstaaten, sondern auch auf die De-facto-Staaten aus. Das Abschwellen russischer Geldflüsse verkompliziert die wirtschaftliche und sozioökonomische Situation in den ohnehin stark unterentwickelten Gebieten.

### **Moskaus selektiver Revisionismus: Schlussfolgerungen und Ausblick**

Russland spielt in allen ungelösten Konflikten in der östlichen Nachbarschaft eine zentrale Rolle. Moskau hat sämtliche De-facto-Staaten mit Ausnahme Berg-Karabachs politisch, wirtschaftlich und militärisch eng an sich gebunden. In Abchasien und Südossetien ist dieser Prozess bis knapp unterhalb der Annexionsschwelle vorangeschritten. Revisionistische Instrumente wie die Unterstützung der Entstehung staatlicher Strukturen, militärische Präsenz und Sicherheitsgarantien, Passportisierung und wirtschaftliche Subventionierung der umstrittenen Gebiete prägten die russische Politik schon seit den 1990er Jahren. In den 2000er Jahren wurden sie immer systematischer eingesetzt und ausgebaut.

Nach dem Ausbruch der Krise um die Ukraine kam es zu einer weiteren Intensivierung revisionistischer Maßnahmen. Die Krise führte jedoch nicht zu einer Trendwende bei ihrer selektiven Anwendung. Die russische Politik folgt weiterhin dem Ziel, durch dosierte Destabilisierung die innen- und außenpolitischen Entwicklungen in den betroffenen Staaten zu kontrollieren und ihre Orientierung nach Westen zu unterbinden. Sie bleibt in den Konflikten um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach jedoch unterschiedlich ausgeprägt und ist nicht auf territoriale Expansion ausgerichtet.

Im Transnistrienkonflikt hält Moskau trotz enger Verflechtung mit der TMR am Status quo fest. Eine Veränderung dieser Haltung wäre zum gegebenen Zeitpunkt angesichts der prekären Lage der TMR für Moskau ebenso riskant wie kostspielig, weil sie den Verlust eines wertvollen Einflusshebels auf Chişinău bedeuten könnte. Die jüngsten innenpolitischen Entwicklungen machen verstärkte russische Einflussnahme jedoch derzeit überflüssig, weil sich die pro-europäischen moldauischen Eliten in den Augen der Bevölkerung selbst diskreditieren.

Im Berg-Karabach-Konflikt war und ist die russische Politik am wenigsten von Revisionismus geprägt. Trotz der großen Abhängigkeit Armeniens von Russland hat Moskau hier die geringste Kontrolle über die Konfliktparteien, die die geopolitischen Spannungen bislang vor allem zu nutzen versuchen, um die eigene Position zuungunsten des Gegners zu stärken. Wie sich auch in der Eskalation im April gezeigt hat, birgt der Berg-Kara-

bach-Konflikt aus russischer Perspektive erhebliche Sicherheitsrisiken, die sich mit der Krise in den Beziehungen zur Türkei jüngst weiter verschärft haben. Hier besteht für Russland die größte Gefahr darin, über seine Bündnisverpflichtungen gegenüber Armenien in eine Eskalation hineingezogen zu werden – nach wie vor hat Russland Interesse daran, eben dies zu verhindern.

Die Konflikte um Abchasien und Südossetien waren die einzigen, in denen Russland bereits vor dem Ausbruch der Krise um die Ukraine einen Bruch mit seiner Status-quo-Politik vollzogen hatte. Es hat seine Position 2014 und 2015 nicht verändert. Gleichzeitig hielt Russland an der wirtschaftlichen Normalisierung der Beziehungen mit Georgien fest, auch wenn sie schon vor Ausbruch der Krise an ihre Grenzen gestoßen war. Die weitere Entwicklung der russischen Politik in diesen beiden Konflikten ist nicht zuletzt von der georgischen Innen- und Außenpolitik abhängig.

Russland kämpft derzeit mit einer sich vertiefenden Wirtschaftskrise, die sich auch in seinen Beziehungen zu den De-facto-Staaten deutlich niederschlägt. Die Folgen für die russische Außenpolitik werden maßgeblich von der innenpolitischen Situation determiniert sein. Moskau könnte sich mittelfristig gezwungen sehen, außenpolitische Kompromisse einzugehen und die Beziehungen mit westlichen Akteuren zu entspannen, um seine wirtschaftliche Situation zu verbessern. Eine Verschärfung revisionistischer Politik in der Nachbarschaft wäre in diesem Fall weniger wahrscheinlich. Derzeit jedoch scheint die Gefahr größer, dass die politische Führung angesichts wirtschaftlicher Schwäche und in innenpolitischer Bedrängnis Außenpolitik wie bisher – und möglicherweise noch stärker – als Legitimationsressource im Inneren nutzt. In diesem Fall blieben die ungelösten Konflikte ein komfortables Instrument in Moskaus Händen.

# Der Transnistrienkonflikt im Lichte der Krise um die Ukraine

Klemens Büscher

Der 1989/90 entstandene Transnistrienkonflikt gehört zu den überraschendsten Resultaten der spät- und postsowjetischen Umwälzungsprozesse: Bis 1988 trat »Transnistrien« in der Sowjetunion weder als gegenwartsbezogener politischer Begriff noch als politische Einheit in Erscheinung. Die Sezession des Territoriums stand nicht am Ende eines längeren Eskalationsprozesses, sondern vollzog sich während der spätsowjetischen Umbrüche gleichsam über Nacht.<sup>1</sup>

Dessen ungeachtet wurde der Konflikt zweifellos dadurch begünstigt, dass die moldauische Sowjetrepublik zwei Teilgebiete umfasste, die historisch unterschiedliche Wurzeln und Traditionen haben. Das zwischen Pruth und Dnister gelegene Bessarabien hatte seit 1812 zum Russischen Reich gehört, war aber sprachlich und kulturell weiterhin stark rumänisch geprägt. Nach dem Zusammenbruch der Zarenmonarchie wurde Bessarabien 1918 Teil Rumäniens, unter sowjetische Herrschaft gelangte es 1940 infolge des Hitler-Stalin-Pakts, endgültig dann 1944. Die Gebiete östlich des Dnister waren demgegenüber nie Teil eines rumänischen oder moldauischen Staates.<sup>2</sup> Allerdings machte die linksufrige (transnistrische) Bevölkerung teils schreckliche Erfahrungen mit der rumänischen Herrschaft, als sie während der Besatzungszeit von 1941 bis 1944 zum Gouvernement »Transnistrien« gehörte – dessen Hauptort Odessa war.

## Die Entstehung des Konflikts

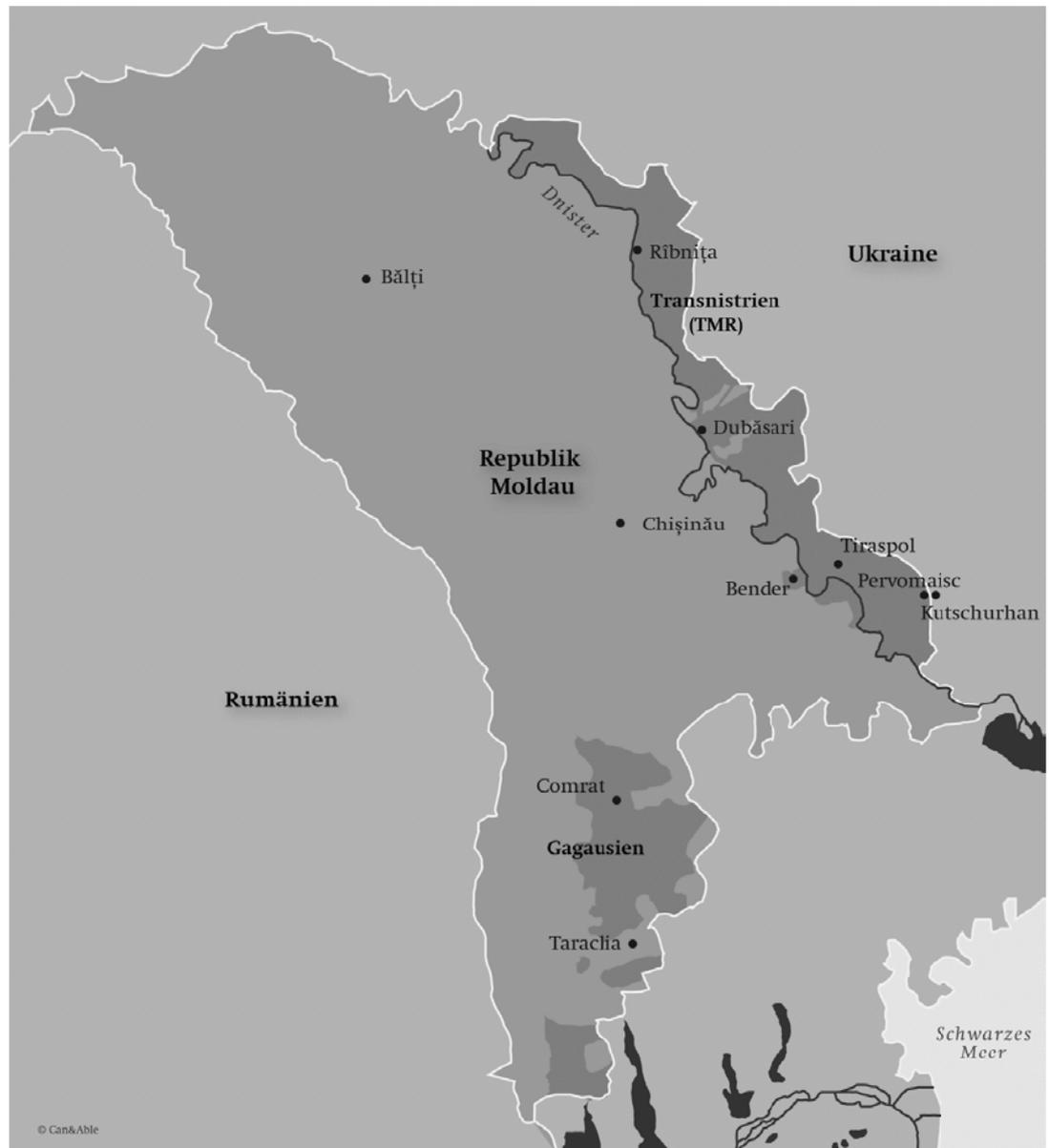
Parallel – wengleich nicht völlig kongruent – zu den historisch-kulturellen Unterschieden differenzierte sich die Gesellschaft in der Moldauischen Sozialistischen Sowjetrepublik (MSSR) in sowjetischer Zeit zunehmend sozioökonomisch: Den industriell geprägten Städten mit einer multiethnischen, faktisch russischsprachigen, häufig allochthonen (aus anderen Teilen der Sowjetunion stammenden) Wirtschafts-, Partei- und Verwaltungselite standen agrarisch geprägte Landesteile mit überwiegend rumänischsprachiger<sup>3</sup> autochthoner Bevölkerung gegenüber. Gerade im Umfeld der Schwer- und Rüstungsindustrie mit geographischem Schwerpunkt im

1 Stefan Troebst, »Separatistischer Regionalismus (post-)sowjetischer Eliten: Transnistrien 1989–2002«, in: Philipp Ther/Holm Sundhaussen (Hg.), *Regionale Bewegungen und Regionalismen in europäischen Zwischenräumen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, Marburg 2003, S. 185–214 (195).

2 Charles King, *The Moldovans: Romania, Russia, and the Politics of Culture*, Stanford 2000, S. 181.

3 Ausnahmen in sprachlicher Hinsicht bildeten die im Süden des Landes gelegenen ländlichen, weitgehend russischsprachigen Regionen Gagausien und Taraclia sowie einige wenige ukrainischsprachige Ortschaften.

**Karte 2**  
**Der Konflikt um Transnistrien**



heutigen Sezessionsgebiet sahen sich die sowjetischen Funktionseleiten zunehmendem Druck durch die moldauische Emanzipationsbewegung ausgesetzt. Deren Ziel war eine sprachliche und somit faktisch auch personelle Moldausierung auf allen Führungsebenen, die die russischsprachigen Eliten um ihre Posten bangen ließ. Davon abgesehen erschien den Industriedirektoren und Funktionären, die an Dominanz in der Republik und an direkte Beziehungen zur Moskauer Zentrale gewöhnt waren, die Perspektive einer Unterordnung unter Chişinăuer Behörden und einer Konkurrenz mit der aufstrebenden moldauischen Elite inakzeptabel. Insofern waren es letztlich die moldauische Souveränitätserklärung von 1990, die sämtliche Werte auf dem Gebiet der MSSR zu Republikeigentum erklärte,

und die sich abzeichnende Ablehnung eines neuen Unionsvertrags auf Seiten der moldauischen Führung, die die russischsprachige Autonomie- bzw. Sezessionsbewegung auslösten.<sup>4</sup> Initiator und Motor der Abspaltung waren die um ihren Besitzstand und ihren Einfluss fürchtenden russischsprachigen Eliten in den Industriegebieten der Republik, die unmittelbaren Zugriff auf bedeutende wirtschaftliche und administrative Ressourcen hatten.<sup>5</sup> Als das ursprüngliche Ziel dieser Akteure, die Macht in der gesamten Republik zu behaupten, angesichts der Dynamik der moldauischen Nationalbewegung außer Reichweite geriet, konzentrierten sie sich auf die Aufrechterhaltung ihrer Hegemonie in den industriellen Hochburgen. Welche Gebiete sie unter ihre Kontrolle bringen konnten, hing von spezifischen machtpolitischen Konstellationen vor Ort und von der Intensität des Eingreifens des russischen Militärs ab: In den westlich des Dnister gelegenen Industriestädten setzten sich die Separatisten in Bender, nicht jedoch in Chişinău, Bălţi und kleineren Städten durch. Demgegenüber gelang es ihnen, die ländlichen Gebiete östlich des Flusses<sup>6</sup> schrittweise und gewaltsam in das Sezessionsgebiet einzugliedern, obwohl sie dort kaum Unterstützung erfuhren. Dem so entstandenen Gebilde mit der geographischen russischen Kurzbezeichnung *Pridnestrov'je* (Transnistrien) sollte dadurch Legitimität verliehen werden, dass auf die 1924 innerhalb der Ukrainischen SSR gegründete und territorial deckungsähnliche »Moldauische Autonome Sozialistische Sowjetrepublik« (MASSR) – gleichsam als Vorläufer transnistrischer »Staatlichkeit« – Bezug genommen wurde.

Zwei weitere Faktoren haben wesentlich zur Eskalation des Konflikts beigetragen. Zum einen gelang es den Funktionseleiten in den Industriegebieten, die in der multiethnischen, weitgehend russischsprachigen Stadtbevölkerung vorhandenen Prägungen zu nutzen – insbesondere die Verinnerlichung ideologischer Dogmen der sowjetischen Nationalitätenpolitik.<sup>7</sup> Durch Propaganda und gezieltes Anfachen von Existenzängsten, Chauvinismus und Festungsmentalität wurden durchaus nachvollziehbare Sorgen der russischsprachigen Bevölkerung vor Diskriminierung und vor einer staatlichen Vereinigung mit Rumänien massiv verstärkt. Erst die daraus resultierende Massenmobilisierung der auf dem linken Dnister-Ufer lebenden

4 Klemens Büscher, »Die ›Staatlichkeit‹ Transnistriens – ein Unfall der Geschichte?«, in: Egbert Jahn (Hg.), *Nationalismus im spät- und postkommunistischen Europa*, Bd. 3: *Nationalismus in den nationalen Gebietseinheiten*, Baden-Baden 2008, S. 227–252.

5 Darg A. Zabarah, »Opportunity Structures and Group Building Processes: An Institutional Analysis of the Secession Processes in Pridnestrovie and Gagauzia between 1989 and 1991«, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 45 (2012) 1–2, S. 183–192 (184).

6 In zwei der fünf linksufrigen Landkreise (Camenca, Grigoriopol) stellten ethnische Moldauer/innen über 62 Prozent der Bevölkerung, in einem (Dubăsari) sogar 89 Prozent (jeweils ohne Berücksichtigung der Kreishauptstädte).

7 Der Kampf der Russischsprachigen gegen den moldauischen Nationalismus erscheint objektiv selbst als Ausdruck eines extremen russischen Nationalismus. Ihrem Selbstverständnis nach war es jedoch ein Kampf unter der Flagge des *Anti-Nationalismus*, der der Verteidigung der angeblichen Gleichberechtigung aller sowjetischen Nationen diene; siehe beispielhaft für diese ideologische Überzeugung »Počemu my zabastovali?« [Warum streiken wir?], *Izvestija rabočego komiteta g. Bendery, Informacionnyj bjulleten' N. 21, 23.9.1989.*

Bewohner/innen durch Demonstrationen, Dauerstreiks und Pseudo-Referenden verlieh dem Abspaltungskurs einen demokratisch-legitimen Anschein.

Zum anderen nutzten die russischsprachigen Eliten ihre bestehenden Verbindungen nach Moskau, um auch von dort Hilfe zu erhalten. Obwohl die sowjetische Führung die Abspaltung Transnistriens offiziell ablehnte, gibt es deutliche Hinweise darauf, dass die Separatisten durch eine Reihe hochrangiger Vertreter des KGB, des Verteidigungs- und Innenministeriums und durch Mitglieder des Obersten Sowjets unterstützt und ermutigt wurden.<sup>8</sup>

### **Krieg und »frozen conflict« am Dnister**

Besonders offenkundig wurde die russische Unterstützung Transnistriens im militärischen Bereich. Die in und um den transnistrischen Hauptort Tiraspol stationierte sowjetische, ab April 1992 russische 14. Armee rüstete paramilitärische Einheiten der Abspaltungsbewegung schon früh mit Waffen, Munition und Know-how aus und stand ihr zunehmend auch personell bei.<sup>9</sup> Unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion brachte die Führung Transnistriens die verbleibenden, noch Chişinău unterstellten Behörden und Polizeistationen auf dem linken Dnister-Ufer gewaltsam unter ihre Kontrolle; der im Grunde aussichtslose Versuch Chişinăus, die auf der rechten Flussseite gelegene Stadt Bender militärisch zurückzuerobern, führte Mitte Juni 1992 zu einem kurzen, blutigen Krieg, bei dem sich die Separatisten rasch vollständig durchsetzten. Dabei erhielten sie massive militärische Unterstützung von Seiten der 14. Armee, die in einer Doppelrolle zugleich als eine den Waffenstillstand erzwingende Friedenstruppe auftrat und die Konfliktparteien trennte. Die erbittert geführte Auseinandersetzung im Frühsommer 1992 kostete mehr als 1000 Menschen das Leben; weit über 100000 Personen flohen, 10000 wurden bei den Kämpfen verletzt.

Im Juli 1992 vereinbarten der moldauische und der russische Präsident einen Waffenstillstand und die Einsetzung eines moldauisch-transnistrisch-russischen Grenzüberwachungsregimes mit einer trilateralen Friedenstruppe. Der bis heute wirksame Waffenstillstand zementierte die aus den Kämpfen resultierende Gebietsaufteilung. Während die Republik Moldau in den Grenzen der bisherigen Unionsrepublik von der internationalen Gemeinschaft einschließlich Russlands anerkannt wurde, blieb der Status der »Transnistrischen Moldauischen Republik« (TMR) ungeklärt – ebenso wie im Übrigen die Rechtsgrundlage der russischen Truppenpräsenz auf moldauisch-transnistrischem Boden. 1994 kam unter Vermittlung der KSZE/OSZE ein Verhandlungsprozess über die Statusfrage in Gang, an

<sup>8</sup> Allen voran dessen Vorsitzender (März 1990–August 1991) Anatoly Lukyanov, vgl. Anatol Țăranu/Mihai Gribincea, »Introducere«, in: dies. (Hg.), *Conflictul Transnistrean. Culegere de documente și materiale (1989–2012)*, Bd. 1: 1989–1993, Chişinău 2012, S. 3–32 (17f).

<sup>9</sup> Der Oberkommandierende der 14. Armee, Gennadij Jakowlew, wurde am 3.12.1991 vom transnistrischen Obersten Sowjet zum Leiter des neu eingerichteten Verteidigungsamts ernannt.

dem neben den unmittelbaren Konfliktparteien Moldau und Transnistrien auch die OSZE, Russland und (seit 1995) die Ukraine als Mediatoren teilnahmen.

Im Herbst 2003 unterbreitete Russland den Konfliktparteien unabhängig vom offiziellen Verhandlungsformat einen eigenen Regelungsvorschlag: eine Föderation mit Autonomiestatus für die TMR. Dieser nach seinem Autor, dem Putin-Vertrauten Dmitri Kosak, als Kosak-Memorandum bezeichnete Plan sah nicht nur weitgehende Vollmachten und Vetooptionen für die TMR bei strategischen Entscheidungen Moldaus vor, sondern in seiner letzten Version auch langfristige Stationierungsrechte für die russischen Truppen. Daher verweigerte der damalige moldauische Präsident Wladimir Woronin mit Rückendeckung des Westens seine zunächst avisierte Zustimmung zum Memorandum.<sup>10</sup>

Mit dem wachsenden Interesse der EU an der Region kam es 2005 zu einer weiteren Internationalisierung der Konfliktbearbeitung. Das 5-er Verhandlungsformat wurde um die zwei »Beobachter« EU und USA erweitert (»5+2«-Format); die EU setzte einen Sonderbeauftragten für den Konflikt sowie eine Mission zur Unterstützung Moldaus und der Ukraine bei der Überwachung der gemeinsamen Grenze<sup>11</sup> ein. Die Bilanz dieses Verhandlungsprozesses nach über 20 Jahren ist ernüchternd: Die Gespräche haben keinerlei Annäherung in der Statusfrage gebracht. Chişinău bietet der Region Autonomierechte an, die 2005 ohne Berücksichtigung der Position Transnistriens vom moldauischen Parlament per Gesetz festgelegt wurden, während umgekehrt die transnistrische Führung in Tiraspol auf einer internationalen Anerkennung der TMR beharrt und lediglich zu einer losen, gleichberechtigten Konföderation mit Moldau bereit ist.<sup>12</sup>

Bereits 1993/94 vollzog die moldauische Regierung eine Abkehr vom Rumänisierungskurs früherer Jahre, nicht zuletzt um den Sorgen der nationalen Minderheiten (Ukrainer/innen, Russen/innen, Gagausen/innen, Bulgaren/innen u.a.), die insgesamt 22 Prozent der Bevölkerung Moldaus außerhalb der TMR ausmachen,<sup>13</sup> vor Diskriminierung und vor einer staatlichen Vereinigung mit Rumänien zu begegnen. Die im Süden des Landes gelegene Region Gagausien, deren 150 000 Einwohner/innen überwiegend der turkstämmigen christlichen Minderheit der Gagausen angehören, erhielt 1994 den Status einer territorialen Autonomie. Die Minderheitenpolitik Moldaus ist bis heute insgesamt moderat; Russisch, die wichtigste Minderheitensprache, hat nach wie vor in den Massenmedien und im Handel eine starke Stellung, oftmals allerdings zu Lasten anderer Minderheiten-

**10** William H. Hill, »The OSCE and the Moldova-Transdnistria Conflict: Lessons in Mediation and Conflict Management«, in: *Security and Human Rights*, 24 (2014) 3–4, S. 287–297 (294).

**11** European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM).

**12** Liliana Popescu, »The Futility of the Negotiations on Transnistria«, in: *European Journal of Science and Theology*, 9 (Juni 2013) Supplement 2, S. 115–126.

**13** Volkszählung von 2004. Die vollständigen Daten der Volkszählung vom Mai 2014 zur ethnischen und sprachlichen Struktur werden vermutlich erst Ende 2016 veröffentlicht. Die Gesamtbevölkerung Moldaus (ohne Transnistrien) beläuft sich laut Statistik auf 3,5 Millionen, laut Volkszählung von 2014 jedoch nur auf knapp 3 Millionen (anwesende) Einwohner/innen.

sprachen.<sup>14</sup> Eine Vereinigung mit Rumänien gilt als völlig unrealistisch und wäre in Moldau kaum ein Thema, wenn nicht rumänische Politiker/innen diese Frage immer wieder aufwerfen würden. Innerhalb Rumäniens befürworteten Umfragen zufolge drei Viertel der Bevölkerung einen Anschluss Moldaus an den rumänischen Staat.<sup>15</sup>

Die etwa 500 000 Menschen umfassende Bevölkerung Transnistriens besteht in ethnischer Hinsicht zu etwa gleichen Teilen (jeweils rund 30 Prozent) aus Moldauern/innen, Russen/innen und Ukrainern/innen; Angehörige anderer Nationalitäten (Bulgaren/innen, Gagausen/innen u.a.) machen insgesamt 9 Prozent aus.<sup>16</sup> Hinter einer institutionell und rhetorisch multiethnischen Fassade verbirgt sich eine stark russische Prägung aller Bereiche des öffentlichen Lebens.<sup>17</sup> Schätzungen zufolge verfügen je 200 000 Personen über russische und moldauische sowie 100 000 über ukrainische Pässe; mehrfache Staatsangehörigkeiten sind keine Seltenheit. Im Rahmen der Gespräche zur Regelung des Transnistrienkonflikts haben die Konfliktparteien wiederholt vereinbart, auf die Ausübung jeglichen Drucks verzichten zu wollen, was der TMR-Führung faktisch die Möglichkeit verschaffte, weitgehend ungestört staatliche Strukturen aufzubauen.<sup>18</sup> In der Tat verfügt die TMR heute über nahezu alle Attribute und Institutionen eines unabhängigen Staates. Die gegenwärtige Herrschaftsform lässt sich als autoritäres Präsidialsystem mit kritischer Menschenrechtslage charakterisieren.<sup>19</sup>

Der relative Erfolg des transnistrischen Staatsbildungsprojekts ist nicht nur auf das Handeln regionaler Akteure zurückzuführen. Vielmehr übt Russland eine Doppelrolle als Mediator *und* Konfliktpartei aus und ist insofern mitverantwortlich für Entstehung und Entwicklung der transnistri-

**14** Entsprechende Bewertungen enthalten die Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten in den bisher drei abgeschlossenen Monitoring-Zyklen, siehe <[www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring-2016#Moldova](http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring-2016#Moldova)>, ebenso wie die mittlerweile vier Länderberichte der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats, siehe <[www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Moldova/Moldova\\_CBC\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Moldova/Moldova_CBC_en.asp)> (Zugriff jeweils am 9.6.2016).

**15** Michael Bird, »A Union between Moldova and Romania: On the Cards?«, *EU Observer* (online), 5.3.2015.

**16** Die Ergebnisse einer im Oktober 2015 in der Region durchgeführten Volkszählung wurden noch nicht veröffentlicht.

**17** Magdalena Dembinska/Julien Danero Iglesias, »The Making of an Empty Moldovan Category within a Multiethnic Transnistrian Nation«, in: *East European Politics & Societies*, 27 (2013) 3, S. 413–428 (419f); Oleh Protsyk, *Representation and Democracy in Eurasia's Unrecognized States: The Case of Transnistria*, Flensburg: European Centre for Minority Issues (ECMI), Juni 2008 (ECMI Working Paper Nr. 40).

**18** Helge Blakkisrud/Pål Kolstø, »From Secessionist Conflict toward a Functioning State: Processes of State- and Nation-Building in Transnistria«, in: *Post-Soviet Affairs*, 27 (2011) 2, S. 178–210.

**19** Freedom House vergab die Bewertung »not free« (Rating-Stufe 6), *Freedom in the World 2015 – Transnistria*, 19.6.2015, <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/transnistria>>; siehe auch den Bericht des früheren Menschenrechtskommissars des Europarats, Thomas Hammarberg, *Report on Human Rights in the Transnistrian Region of the Republic of Moldova*, 14.2.2013, <[www.un.md/publicdocget/41/](http://www.un.md/publicdocget/41/)> (Zugriff jeweils am 9.6.2016).

schen Eigenstaatlichkeit. Das Ausmaß der Unterstützung Moskaus – Sicherheitsgarantien durch militärische Präsenz, konsequente diplomatisch-propagandistische Rückendeckung, Beratung und politische Kooperation, wirtschaftliche und finanzielle Hilfe von beträchtlichem Ausmaß – ließ den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in bereits drei Urteilen zu der Schlussfolgerung gelangen, dass Russland in der TMR extraterritoriale Jurisdiktion ausübe und daher für Menschenrechtsverletzungen in der Region mitverantwortlich sei.<sup>20</sup> Aus politischer Perspektive lässt sich eine geteilte Verantwortlichkeit für die Geschehnisse der TMR erkennen: Moskau scheint bei Fragen von strategischer Bedeutung entscheidenden Einfluss auszuüben, überlässt jedoch in anderen Angelegenheiten den lokalen Akteuren einen Großteil der Regelungskompetenzen.

### **Neuere Entwicklungen: Ukraine-Krise und moldauische EU-Assoziierung**

Nicht nur die Krise um die Ukraine, sondern auch die EU-Assoziierung der Republik Moldau und die moldauische Regierungs- und Staatskrise haben sich in jüngster Zeit auf den Transnistrienkonflikt ausgewirkt.

#### **Republik Moldau**

Bereits im Vorfeld der Paraphierung des Assoziierungsabkommens der Europäischen Union mit der Republik Moldau im November 2013 eskalierten die Spannungen zwischen der pro-europäischen Koalitionsregierung in Chişinău und der russischen Führung. Diese versuchte mit Drohungen, einer massiven anti-europäischen Propaganda und einem Importverbot für moldauischen Wein die EU-Assoziierung zu stoppen. Auf die Annexion der Krim durch Russland reagierte die moldauische Regierung zunächst mit offener Kritik. Allerdings bemühte sich die Regierung dann rasch wieder um einen sachlichen Dialog mit Moskau. Sie vermied Provokationen, nicht zuletzt wohl angesichts der hohen energiepolitischen Abhängigkeit der Republik Moldau von Russland und der seit Herbst 2013 verhängten und in der Folge schrittweise ausgeweiteten russischen Wirtschaftssanktionen.<sup>21</sup> Die Ukraine-Krise hat die politische Polarisierung innerhalb des Landes rund um die Frage der EU-Assoziierung und der »geopolitischen Ori-

<sup>20</sup> European Court of Human Rights (ECHR), Grand Chamber (GC), *Case of Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, Nr. 48787/99, Urteil vom 8.7.2004; *Case of Catan and Others v. Moldova and Russia*, Nrn. 43370/04, 8252/05, and 18454/06, Urteil vom 19.10.2012; *Case of Mozer v. The Republic of Moldova and Russia*, Nr. 11138/10, Urteil vom 23.2.2016. Siehe auch Christopher Borgen, »Thawing a Frozen Conflict: Legal Aspects of the Separatist Crisis in Moldova: A Report from the Association of the Bar of the City of New York«, in: *Legal Studies Research Paper Series* (St. John's University School of Law, New York) 61 (Juli 2006).

<sup>21</sup> Denis Cenusa u.a., *Russia's Punitive Trade Policy Measures towards Ukraine, Moldova and Georgia*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), September 2014 (CEPS Working Document Nr. 400), S. 5ff. Im Sommer ließen die russischen Behörden wieder Weinimporte aus Moldau zu, beschränkten die Erlaubnis jedoch auf ausgewählte Produzenten aus den pro-russischen Gebieten Gagausien sowie aus Transnistrien.

entierung« Chişinău weiter verstärkt. Seit dieser Zeit ist die Republik zu etwa gleichen Teilen in Befürworter/innen einer Integration in die EU bzw. in die Eurasische Wirtschaftsunion gespalten.

Die moldauische Bevölkerung hat gegenüber den Entwicklungen in der Ukraine eine ambivalente Haltung an den Tag gelegt: In einer repräsentativen Umfrage vom April 2014 befürchteten 43 Prozent der Befragten eine Ausweitung der Krise im Nachbarland auf Moldau, während 46 Prozent keine besonderen Risiken sahen.<sup>22</sup> 40 Prozent befürworteten den Anschluss der Krim an Russland, während 43 Prozent ihn ablehnten. Unter den nationalen Minderheiten war die Zustimmung besonders hoch; selbst 72 Prozent der (überwiegend russischsprachigen) ethnischen Ukrainer/innen unterstützten die Krim-Annexion. Auch neuere Umfragen zeigen, dass ein großer Teil der Bevölkerung Moldaus – darunter insbesondere auch die meisten Vertreter der ukrainischen Minderheit des Landes – die von russischer Medienpropaganda<sup>23</sup> verbreitete Sicht auf die Ereignisse in der Ukraine teilt.<sup>24</sup> Dies ist wenig verwunderlich, denn russisches Radio und Fernsehen sind nach dem einheimischen Rundfunk die zweitwichtigste Informationsquelle für die Bevölkerung, für die Minderheiten gar die wichtigste.<sup>25</sup>

Die russische Aggression gegenüber der Ukraine hat das beträchtliche Militärpotential Transnistriens (TMR-Armee mit circa 7500 Angehörigen und verschiedene paramilitärische Einheiten) wieder stärker ins Bewusstsein der moldauischen Eliten gerückt. Gleiches gilt für die militärische Präsenz Russlands in Transnistrien, die aus der Operativen Gruppe Russischer Truppen<sup>26</sup> (OGRT), dem russischen Kontingent in der trilateralen Friedenstruppe, den Einheiten, die dem Westlichen Militärbezirk Russlands unmittelbar unterstellt sind (unter anderem am russischen Militärflughafen in Tiraspol), sowie weiteren Einrichtungen (Militärgericht, militärische Spionageabwehreinheiten des FSB) besteht und vermutlich 2500 Militärangehörige<sup>27</sup> umfasst, davon gut 400 im Kontingent der Friedens-

<sup>22</sup> Institutul de Politici Publice (Hg.), *Barometer of Public Opinion, March–April 2014*, Chişinău 2014, S. 89.

<sup>23</sup> Siehe dazu Vitalij Andrievskij, »Riski i ugrozy dlja Moldovy« [Risiken und Gefahren für Moldau], *Ava.md*, 25.2.2015, <<http://ava.md/analytics-commentary/029083-riski-i-ugrozi-dlya-moldovi.html>> (Zugriff am 9.6.2016). Mehrere Journalistenverbände Moldaus forderten im Dezember 2015 ein Sende- und Nachschickverbot für politische Sendungen und Nachrichtensendungen des russischen Fernsehens in Moldau.

<sup>24</sup> Institutul de Politici Publice (Hg.), *Barometer of Public Opinion, April 2015*, Chişinău 2015, S. 84–86.

<sup>25</sup> Ebd., S. 30f.

<sup>26</sup> Offizielle Hauptaufgabe der OGRT ist die Bewachung des enormen Militärdepots im transnistrischen Dorf Cobasna (Kolbasna). Von den dort gelagerten ursprünglich 42 Tausend Tonnen Munition wurden bis 2003 knapp die Hälfte nach Russland transportiert. Nach dem Scheitern des Kozak-Memorandums stoppte Russland den Abzug, zu dem es sich auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel 1999 verpflichtet hatte.

<sup>27</sup> Detaillierte Angaben zu sämtlichen Einheiten und militärischen Einrichtungen Russlands in Transnistrien finden sich im Militär-Internetforum Armija Gosudarstva Rossijskogo [Armee des russischen Staates], <[www.ofizer.ru/forum/45-728-1](http://www.ofizer.ru/forum/45-728-1)> (Zugriff am 9.6.2016). Siehe

truppen. Ähnliche Szenarien wie in der Ostukraine erscheinen auch in Gagausien, dem überwiegend von Bulgaren/innen bewohnten südlichen Bezirk Taraclia oder in der russisch geprägten Großstadt Bălți grundsätzlich denkbar, sollte Russland mit Hilfe Transnistriens eine gewaltsame Destabilisierung der Republik Moldau anstreben.<sup>28</sup>

Um eine verdeckte Einreise russischer Soldaten zu verhindern, verschärfte Moldau 2014 die Kontrollen am Chişinău Flughafen und erließ in einigen Fällen Einreiseverbote für männliche russische Staatsbürger. Wiederholt forderten die Regierung und der Präsident Moldaus den Abzug der russischen Militäreinheiten und die Ersetzung der trilateralen Friedensstruppe durch eine internationale zivile Mission. Der Präsident ging sogar so weit, die in der Verfassung verankerte Neutralität des Landes in Frage zu stellen und eine Annäherung an die Nato in Betracht zu ziehen.<sup>29</sup> Allerdings hat Chişinău bisher nicht das Waffenstillstandsabkommen vom Juli 1992 aufgekündigt, das die Einsetzung einer trilateralen Friedensstruppe in der transnistrisch-moldauischen Sicherheitszone vorsah und somit auch der Präsenz eines russischen Peacekeeping-Kontingents eine – wenngleich nicht unstrittige – völkerrechtliche Legitimation verleiht.

Die harte Haltung Russlands in der Frage der Annäherung Chişinăus an die EU bestätigt die gängige Interpretation, nach der es das strategische Ziel Moskaus ist, das Land am Dnister im Einflussbereich Russlands zu halten und seine Anbindung an den Westen zu verhindern. Die dafür eingesetzten Mittel sind nicht nur das Offenhalten des Transnistrienkonflikts, sondern auch die propagandistische Beeinflussung der moldauischen Innenpolitik und die politische, praktische und finanzielle Förderung prorussischer Kräfte.<sup>30</sup> Anfang 2014 unterstützte Russland die Durchführung eines von Chişinău als rechtswidrig betrachteten Referendums in Gagausien, bei dem sich fast alle Teilnehmer/innen gegen die EU-Integration Moldaus und für einen Beitritt zur Zollunion mit Russland aussprachen. Im Parlamentswahlkampf 2014 und bei den Lokalwahlen im Frühsommer 2015 erhielt die dezidiert prorussische oppositionelle Partei der Sozialisten der Republik Moldau (PSRM) unverhüllten Beistand aus Moskau und durch russische Medien. Auch der linkspopulistische moldauisch-russische Geschäftsmann und – seit Juli 2015 – Bürgermeister von Bălți, Renato

auch Dumitru Minzarari, »Ukraine Taking Drastic Measures to Diminish the Risk of an ›Odessa People's Republic«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 11 (14.8.2014) 150.

**28** »Corman: ›Große Besorgnis in der Moldau wegen der Ukraine-Krise«, *Deutsche Welle* (online), 7.5.2014; Vladimir Socor, »Moldova: Russia's Next Target If the West Falter in Ukraine (Part One)«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 11 (27.5.2014) 98; Konstantin Sivkov, »Pridnestrovskij rubež. Nepriznannaja Respublika prevraščajetsja v porochovuju bočku Jevropy« [Transnistrische Grenze. Die nicht anerkannte Republik wird zum Pulverfass Europas], in: *Voenna-promyšlennyj kur'jer*, 43 (11.11.2015), <<http://vpk-news.ru/articles/27937>> (Zugriff am 9.6.2016).

**29** Im Interview mit der ukrainischen Nachrichtenagentur Ukrinform am 31.3.2015, <[www.ukrinform.ru/rubric-lastnews/1831034-prezident\\_nikolae\\_timofti\\_rossiya\\_vozrogaet\\_ideyu\\_federalizatsii\\_moldovi\\_1730199.html](http://www.ukrinform.ru/rubric-lastnews/1831034-prezident_nikolae_timofti_rossiya_vozrogaet_ideyu_federalizatsii_moldovi_1730199.html)> (Zugriff am 9.6.2016).

**30** Stanislav Secieru, *How to Offset Russian Shadow Power? The Case of Moldova*, Warschau: Polish Institute of International Affairs (PISM), 31.10.2014 (PISM Bulletin Nr. 125 [720]).

Usatii, dessen neue politische Kraft mit dem Namen »Unsere Partei« zuletzt gute Umfragewerte erzielte, verfügt offensichtlich über sehr enge Verbindungen nach Moskau.<sup>31</sup>

Die Wahrscheinlichkeit eines »ukrainischen Szenarios« in Moldau ist nach dem Sommer 2014 allerdings gesunken. Noch in der ersten Jahreshälfte 2014 konnte Chişinău mit der Aufhebung der Visumpflicht für moldauische Staatsbürger/innen mit biometrischem Reisepass für Reisen in den Schengenraum (April) und der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU (Juni) wichtige Erfolge verbuchen. Wenig später jedoch stürzte das Land in eine bis heute anhaltende tiefe politische Krise, die die Fortsetzung der auf Annäherung an die EU ausgerichteten Reformpolitik ungewiss erscheinen lässt. Da die nominell pro-europäischen Eliten – in erster Linie die bislang wichtigsten Kräfte PDM (Demokratische Partei Moldaus), PLDM (Liberaldemokratische Partei Moldaus) und PL (Liberale Partei) – ebendiese Reformpolitik weitgehend selbst diskreditiert haben, wäre eine russische Aggression mit dem Ziel, Chişinău zu einer Abkehr von seinem EU-Kurs zu zwingen, derzeit völlig unnötig.

Mit auslöser dieser umfassenden politischen Krise in der Republik Moldau war der sogenannte »Raub des Jahrhunderts«: Betrügerische Kreditvergaben im Umfang von geschätzt einer Milliarde US-Dollar bei drei großen Banken im November 2014 führten zur Insolvenz der Finanzinstitute und einer fiskalischen Belastung des Staatshaushalts in Höhe von bis zu 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).<sup>32</sup> Der bis heute im Detail nicht aufgeklärte Skandal hat das Land tief erschüttert. Politische Blockaden, dramatische Verschiebungen der Kräfteverhältnisse innerhalb und außerhalb des Parlaments und eine daraus resultierende institutionelle Instabilität<sup>33</sup> brachten den Reformprozess 2015 weitgehend zum Erliegen.<sup>34</sup> Gleichzeitig bildete sich die bisher größte Protestbewegung in der Geschichte der Republik. Das zivilgesellschaftliche Bündnis setzte sich für die Aufklärung des Bankenbetrugs, die Entmachtung der Oligarchen, vorgezogene Neuwahlen und einen entschiedenen Kampf gegen Korruption ein. Seit der umstrittenen Wahl einer PDM-geführten Koalitionsregierung im

**31** Ruslan Ševčenko, *Analitičeskij doklad Instituta effektivnoj politiki, Renato Usatyj: put' ot inženera kombinata pitanija MŽD do vozmožnogo kandidata na post prezidenta Moldovy* [Analytischer Bericht des Instituts für effektive Politik, Renato Usatyj: Der Weg vom Ingenieur des Kombinats der Gemeinschaftsverpflegung der moldauischen Eisenbahn zum potentiellen Kandidaten für den Präsidentenposten Moldaus], 20.12.2015, <<http://iep.md/analytic/0236-Analiticheskij-doklad-Renato-Usa.phtml>> (Zugriff am 9.6.2016).

**32** Jörg Radeke, *Bankenbetrug: Doppelschock für den Staatshaushalt vermeiden*, Berlin: German Economic Team Moldau, Juli–August 2015 (Newsletter Ausgabe 30).

**33** Ein Indikator dieser Instabilität ist die Tatsache, dass es im Jahr 2015 fünf verschiedene Ministerpräsidenten gab, von denen drei nur kommissarisch im Amt waren, einer sich auf eine Minderheitenkoalition stützte und der einzige Premier mit Koalitionsmehrheit keine 100 Tage im Amt verblieb.

**34** Igor Botan u.a., *Euromonitor: The First Achievements and Challenges in Implementing the EU-RM Association Agreement (July 2014 – July 2015)*, Chişinău: ADEPT/Expert-Grup, September 2015; Victor Chirila, *Moldova – The Falling Star of the Eastern Partnership (EaP)*, Chişinău: Foreign Policy Association, 16.5.2015, <[www.ape.md](http://www.ape.md)> (Zugriff am 9.6.2016).

Januar 2016 hat es allerdings deutlich an Kraft verloren. Im Zentrum der Kritik steht der äußerst unpopuläre Milliardär und Vizechef der PDM, Vlad Plahotniuc, der nach Einschätzung vieler Beobachter entscheidenden Einfluss auf Politik, Verwaltung und Justiz des Landes ausübt. Auch international wurde die moldauische »Oligarchenherrschaft« zunehmend kritisiert.<sup>35</sup> Die generelle Stimmung in der Gesellschaft ist derweil auf einen Tiefpunkt gesunken: 88 Prozent der Bevölkerung sind einer Umfrage zufolge davon überzeugt, dass das Land sich in eine falsche Richtung bewegt.<sup>36</sup> Der Anteil der Moldauer/innen, die eine Vereinigung mit Rumänien befürworten, betrug über viele Jahre nur 5 bis 10 Prozent. Zuletzt (November 2015) ist er jedoch auf 21 Prozent gestiegen.<sup>37</sup> Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist die Regelung des Transnistrienkonflikts derzeit kein Schwerpunkt der Politik Chişinăus.<sup>38</sup> Positiv zu würdigen ist allerdings die seit 2014 generell verbesserte Zusammenarbeit Moldaus mit der Ukraine, die auch Fragen im Kontext des Transnistrienkonflikts betrifft.

Unterdessen gab es auch beim international begleiteten Verhandlungsprozess zuletzt keinerlei Fortschritte. Während 2014 immerhin zwei von fünf geplanten Treffen im Rahmen der »5+2«-Verhandlungen stattfanden, kam es 2015 erneut zum völligen Stillstand des Formats, das nach der massiven Verletzung zentraler OSZE-Prinzipien durch Russland weitgehend diskreditiert und von den Auseinandersetzungen zwischen den Mediatoren Ukraine und Russland stark belastet ist. Zwar beteiligt sich Chişinău auf verschiedenen Ebenen (Treffen der Chefunterhändler/in im sogenannten »1+1«-Format, sektorale Arbeitsgruppen) am Dialog mit Tiraspol, doch lässt sich eine klare Vision Moldaus ebenso wenig erkennen wie eine realistische Strategie zur Reintegration des östlichen Landesteils.<sup>39</sup> Welche konkreten Herausforderungen sich in den verschiedenen Politikbereichen angesichts der sehr unterschiedlichen Entwicklungspfade beider Territorien durch eine Wiedervereinigung ergäben und welche Angleichungsprozesse und Übergangsregelungen erforderlich wären, ist kein Thema in der moldauischen Politik. Das dem zuständigen Vizepremier unterstellte »Büro für Reintegration« verfügt über minimale Ressourcen zur Bearbeitung dieser Fragen. Insofern überrascht es nicht, dass die Ankündigung des kurzzeitigen (30.7.–30.10.2015) Ministerpräsidenten Valeriu Streleţ,

<sup>35</sup> Thorbjorn Jagland, »Bring Moldova Back from the Brink«, in: *The New York Times*, 10.8.2015.

<sup>36</sup> Institutul de Politici Publice (Hg.), *Barometer of Public Opinion, November 2015*, Chişinău 2015, S. 7.

<sup>37</sup> Ebd., S. 83. Unter den Minderheiten liegt der Anteil bei 1 bis 4 Prozent.

<sup>38</sup> Dies gilt ungeachtet einer Deklaration des Parlaments vom 10. Juli 2014, der zufolge die Wiederherstellung der territorialen Integrität des Landes auch im Kontext der EU-Assoziierung eine Aufgabe nationaler Priorität sei, <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=353969&lang=2>> (Zugriff am 9.6.2016).

<sup>39</sup> Asociația pentru Politică Externă din Moldova (Foreign Policy Association of Moldova) (APE) (Hg.), *The Transnistrian Settlement in Stalemate*, Chişinău, 25.5.2015 (APE Policy Paper), S. 7, <[www.ape.md/doc.php?l=en&idc=152&id=2236](http://www.ape.md/doc.php?l=en&idc=152&id=2236)> (Zugriff am 9.6.2016).

einen »Integrationsfahrplan« Transnistriens erarbeiten zu lassen,<sup>40</sup> ebenso im Sande verlief wie die Wiederbelebung der seit Jahren inaktiven interministeriellen Reintegrationskommission im August 2015.

Im politischen Diskurs zeigen prorussische Parteien traditionell ein gewisses Verständnis für die Position Transnistriens, während pro-europäische Kräfte die fehlende Legitimität der TMR und die Rolle Russlands betonen. In beiden politischen Lagern überwiegen jedoch die Befürworter/innen einer Reintegration Transnistriens. Die moldauische Gesellschaft hingegen scheint sich längst auf eine Entwicklung ohne Transnistrien eingestellt zu haben. Zwar kritisierten 80 Prozent der Teilnehmer/innen einer repräsentativen Umfrage Ende 2015 die Bemühungen der Regierung um eine Regelung des Transnistrienkonflikts als unzureichend,<sup>41</sup> doch zählten nur 9 Prozent die Reintegration zu den drei wichtigsten Aufgaben des Landes.<sup>42</sup> Keine der zahlreichen Demonstrationen und Protestaktionen der jüngsten Zeit thematisierte die Transnistrienfrage. Dennoch wird die Option einer Annexion Transnistriens durch Russland von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt. Auch die Minderheiten, die der TMR zum Teil mit Verständnis und gewisser Sympathie gegenüberstehen, betrachten die Möglichkeit einer endgültigen Abtrennung der Region überwiegend mit Vorbehalten,<sup>43</sup> da durch einen solchen Schritt das relative demographische und politische Gewicht der Minderheiten in Moldau auf Dauer geschwächt würde.

### Transnistrien

Die russische Annexion der Krim hat in der »Transnistrischen Moldauischen Republik« (TMR) zunächst Hoffnungen geweckt, Moskau werde nun auch das Sezessionsgebiet östlich des Dnister der Russischen Föderation eingliedern. Außenministerin Nina Stanski, die die Krim-Annexion ausdrücklich begrüßte, verwies unter Hinweis auf das transnistrische Referendum von 2006, bei dem sich eine große Mehrheit für die Integration Transnistriens in die Russische Föderation ausgesprochen hatte, auf die Parallelen zwischen beiden Gebieten. Im April 2014 wandte sich der Oberste Sowjet der Region an die russische Regierung mit der Bitte um Anerkennung der TMR.<sup>44</sup> Diese Hoffnungen erfüllten sich jedoch nicht. Vielmehr

**40** Ion Surdu, »Guvernul Streleț, investit de Parlament. »Toți candidații la funcția de ministru sunt eligibili« [Die Regierung Streleț, vom Parlament eingesetzt. »Alle Kandidaten für das Ministeramt sind wählbar«], *Adevarul.md* (online), 3.7.2015, <[http://adevarul.ro/moldova/politica/programul-activitate-guvernului-strelet-publicat-site-ul-parlamentului-Increderea-institutiile-statului-minima-1\\_55b9d541f5eaafab2c162abc/index.html](http://adevarul.ro/moldova/politica/programul-activitate-guvernului-strelet-publicat-site-ul-parlamentului-Increderea-institutiile-statului-minima-1_55b9d541f5eaafab2c162abc/index.html)> (Zugriff am 24.6.2016).

**41** Institutul de Politici Publice (Hg.), *Barometer of Public Opinion, November 2015* [wie Fn. 36], S. 9.

**42** Ebd., S. 21f.

**43** Institutul de Politici Publice (Hg.), *Barometer of Public Opinion, March–April 2014* [wie Fn. 22], S. 91.

**44** Ruslan Ševčenko, »1001-e oblašćenie Pridnestrov'ja k Rossii i miru o priznanii: čto ono dast?« [Der 1001. Appell Transnistriens an Russland und die Welt zur Anerkennung: Was bringt er?], in: *Tiras*, 17.4.2014, <<http://tiras.ru/jeksperty/40161-1001-e-obraschenie-pridnestrovyya-k-rossii-i-miru-o-priznanii-čto-ono-dast.html>> (Zugriff am 9.6.2016).

wurde deutlich, dass die Situation der TMR seit 2014 erheblich schwieriger geworden ist. Dies bezieht sich in erster Linie auf das Verhältnis zur benachbarten Ukraine, auf die problematische Wirtschaftslage und die Folgen der EU-Assoziierung Moldaus.

Über viele Jahre nahm die Ukraine bei den Verhandlungen zur Regelung des Transnistrienkonflikts eine passive Haltung ein.<sup>45</sup> Sie hat dadurch ihrerseits zur weitgehend ungestörten transnistrischen Staatsbildung beigetragen. Offenbar haben ukrainische Politiker/innen und Unternehmer/innen in der Vergangenheit auch in erheblichem Maß vom legalen und illegalen Handel von und nach Transnistrien profitiert. Ungeachtet ukrainischer Bekenntnisse zur territorialen Integrität Moldaus gab es zwischen Kiew und Tiraspol in vielen konkreten Fragen ein gewisses Einvernehmen, nicht zuletzt in der Sorge vor großrumänischen Ambitionen Bukarests.<sup>46</sup> Zum 2011 gewählten TMR-Präsidenten Jewgenij Schewtschuk, einem ethnischen Ukrainer, unterhielt Kiew gute Beziehungen. Enge politische und wirtschaftliche Beziehungen bestanden insbesondere zwischen Transnistrien und der Region Odessa.

Mit der Krim-Annexion und dem Konflikt im Osten der Ukraine ist diese »wohlwollende Neutralität« jedoch einer kritischen, wenn nicht feindseligen Haltung Kiews gegenüber der TMR gewichen. Dazu haben neben der Parteinahme Tiraspols für Russland auch Erkenntnisse ukrainischer und moldauischer Behörden beigetragen, wonach Bewaffnete aus Transnistrien an Versuchen mitgewirkt haben, die Lage in Odessa zu destabilisieren.<sup>47</sup> Hinzu kommt, dass der langjährige transnistrische Minister für Staatssicherheit, Wladimir Antjufjew (1992–2012), an hochrangiger Stelle in Donetsk am Aufbau quasi-staatlicher Strukturen der »Volksrepublik Donetsk« (DNR) beteiligt ist und weitere Aktivisten aus Transnistrien im abgespaltenen Osten der Ukraine eingesetzt werden. Die 2014 vom russischen Präsidenten unter dem historischen Begriff »Noworossija« (Neurussland) ins Spiel gebrachte Abspaltung der süd- und ostukrainischen Gebiete vom ukrainischen Staat könnte von Transnistrien aus unterstützt werden mit dem Ziel, eine russisch kontrollierte Landverbindung zur TMR zu schaffen. Insofern stellt das de facto von Moskau gesteuerte militärische Potential Transnistriens eine reale Bedrohung für die Ukraine dar; Transnistrien ist angesichts der Grenzlage zu Odessa und der Moskauer »Neurussland«-Rhetorik unmittelbar Teil des russisch-ukrainischen Konflikts geworden.

Kiew hat angesichts der neuen Gefahrenlage an der Südwestgrenze des Landes in den vergangenen zwei Jahren eine Reihe von Gegenmaßnahmen ergriffen. Dazu gehören:

<sup>45</sup> »Ukraine: Irrelevant by Choice«, so die Bewertung bei Nicu Popescu/Leonid Litra, *Transnistria: A Bottom-Up Solution*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), September 2012 (ECFR Policy Brief Nr. 63), S. 6.

<sup>46</sup> Witold Rodkiewicz (Hg.), *Transnistrian Conflict after 20 Years. A Report by an International Expert Group*, Warschau: Centre for Eastern Studies (OSW), Oktober 2011, S. 18.

<sup>47</sup> »Das explosive Erbe der Sowjetzeit«, *Deutsche Welle* (online), 1.12.2015, <[www.dw.com/de/das-explosive-erbe-der-sowjetzeit/a-18886510](http://www.dw.com/de/das-explosive-erbe-der-sowjetzeit/a-18886510)> (Zugriff am 9.6.2016).

- ▶ die Verstärkung der Grenzkontrollen am transnistrischen Abschnitt der moldauisch-ukrainischen Grenze;
- ▶ der Ausbau der Grenzsicherung, unter anderem durch Anlegen von Gräben mit einer Breite und Tiefe von etwa 3 Metern an sensiblen Stellen, über eine Länge von mittlerweile insgesamt 45,5 Kilometer;
- ▶ Einreiseverbote für Angehörige der TMR-Führung;
- ▶ Einreiseverbote für transnistrische Männer mit russischer Staatsangehörigkeit;
- ▶ Verbot russischer Militärtransporte über ukrainisches Territorium, was langfristig die russischen Truppen in Transnistrien vor Nachschubprobleme stellt;
- ▶ Intensivierung des Kampfs gegen Korruption und illegalen Handel;
- ▶ Verbot der Ein- und Ausfuhr der wichtigsten Kategorien verbrauchssteuerpflichtiger Waren (vor allem Alkohol und Zigaretten).

Von großer Bedeutung – und zugleich Ausdruck der verbesserten Zusammenarbeit zwischen Kiew und Chişinău – sind zudem zwei bilaterale Abkommen, die Anfang November 2015 durch Unterstützung und Vermittlung der EU-Grenzüberwachungsmission (EUBAM) zustande kamen. Vereinbart wurde zum einen der automatische Austausch der Grenzübertrittsdaten in Echtzeit an der gemeinsamen Grenze. Zudem wurde für den strategisch wichtigsten Grenzübergang Pervomaisc–Kutschurhan (mit jährlich 3 Millionen Grenzübertritten), gelegen an der Hauptverbindungsstraße von bzw. nach Odessa am transnistrischen Grenzabschnitt, die Einrichtung eines gemeinsamen Kontrollpunkts beschlossen. Später sollen weitere gemeinsame Grenzposten folgen. Nach Einschätzung von EUBAM haben die Abkommen das Potential, Transparenz und Sicherheit an der Grenze zu erhöhen und den legalen freien Verkehr von Personen und Waren zu erleichtern.<sup>48</sup> In den Worten des Leiters der moldauischen Grenzpolizei hat sich damit ein langjähriger Traum Moldaus erfüllt – Präsenz und Kontrolle auch am transnistrischen Teil der Außengrenze der jungen Republik.<sup>49</sup> Kiews Entgegenkommen in dieser Frage ist ebenso auf sicherheitspolitische Überlegungen zurückzuführen wie auf das Bemühen, Korruption und illegalen Handel im Gebiet Odessa zu bekämpfen und die Erfordernisse des EU-Aktionsplans zur Visaliberalisierung zu erfüllen.

Die resoluten ukrainischen Maßnahmen haben die TMR empfindlich getroffen, zumal Odessa als Drehscheibe für den transnistrischen Außenhandel fungiert. Auch die TMR-Führung hat bisher erheblich von Schmuggel und illegalem Handel profitiert. Es verwundert daher nicht, dass Tiraspol im Gleichklang mit Moskau wiederholt scharfe Kritik an dieser Veränderung des Grenzregimes geübt und die Neuerungen als »Blockade«

<sup>48</sup> EUBAM (Hg.), *EUBAM Annual Report, 1 December 2014 – 30 November 2015*, S. 27, <[http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Report\\_2015\\_ENGL.pdf](http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Report_2015_ENGL.pdf)> (Zugriff am 9.6.2016).

<sup>49</sup> »Zamykaja krug: Kişinev ustanavlivajet kontrol' nad pridnestrovskim učasťkom granitsy« [Der Kreis wird geschlossen: Chişinău errichtet Kontrolle am transnistrischen Abschnitt der Grenze], *Newsmaker.md* (online), 6.11.2015, <<http://newsmaker.md/rus/novosti/zamykaja-krug-kishinev-ustanavlivaet-kontrol-nad-pridnestrovskim-uchastkom-granits-19455>> (Zugriff am 24.6.2016).

dargestellt hat. Hinzu kommt, dass Kiew über eine Reihe anderer Hebel verfügt, die bei Bedarf – etwa um einer weitergehenden russischen Aggression gegen die Ukraine zu begegnen – eine gezielte Isolierung und Schwächung des TMR-Regimes herbeiführen könnten. Dazu zählt etwa die gezielte Störung des transnistrischen Im- und Exports, der Energielieferungen und der Telekommunikations- und Verkehrsverbindungen. Somit hat die neue Situation vor allem die starke Verwundbarkeit der TMR offenbart, die sich aus ihrer geographischen Lage ergibt und die durch die veränderte politische Konstellation verschärft wird.<sup>50</sup> Die Region, die sich als Vorposten der »russischen Welt« inszeniert, ist nun eingeklemmt zwischen zwei Staaten, die sich politisch in entgegengesetzte Richtungen orientieren. Derzeit ist Tiraspol bemüht, anti-ukrainische Propaganda zu vermeiden, um Kiew nicht unnötig zu provozieren.

Das Eintreten für die Eigenstaatlichkeit Transnistriens – basierend auf dem Gründungsmythos vom »Schutz vor rumänischen Faschisten« und auf der Verklärung des »heldenhaften Krieges« von 1992 – und das Bekenntnis zur engen Verbundenheit mit Russland sind in der TMR gleichsam »Staatsdoktrin«. Der mächtige Sicherheitsapparat sorgt dafür, dass kein/e Politiker/in, keine Nichtregierungsorganisation und kein Medium diese Doktrin öffentlich in Frage stellt. Ein Abweichen von diesen Grundsätzen ist auch nicht erkennbar, selbst nicht seitdem sich der innenpolitische Hauptkonflikt 2015 verschärft hat, bei dem sich die Staatsführung unter Präsident Jewgenij Schewtschuk und der die Privatwirtschaft der Region dominierende Großkonzern Scherif beim Kampf um Ressourcen und Einfluss gegenüberstehen. Vor 2014 waren auch die Aktivitäten der – politisch wenig gewichtigen – ukrainischen ethnokulturellen Organisationen und ihr Rückgriff auf Kiewer Fördermittel mit der »Staatsdoktrin« durchaus kompatibel, zumal auch die TMR-Führung zeitweise ihre Nähe zur Ukraine demonstrierte. Aufgrund der gegenwärtigen Spannungen zwischen Kiew und Tiraspol ist die Lage der ethnischen Ukrainer/innen in Transnistrien jedoch schwieriger geworden.<sup>51</sup> Im Juni 2015 sahen sich die ukrainischen Organisationen zu einer an die Ukraine gerichteten öffentlichen Erklärung veranlasst, in der sie jegliche Benachteiligung der ukrainischen Minderheit in Transnistrien bestritten und ihre Loyalität zur TMR beteuerten.<sup>52</sup> Spürbar ist allerdings auch ein entgegengesetzter Impuls: die aufs Engste mit der Ukraine verflochtene Wirtschaft Transnistriens ist auf gute

**50** Ruslan Ševčenko, »Kak Pridnestrov'je prevraščalos' v rezervaciju« [Wie Transnistrien zu einem Reservat wurde], *Moldova blog*, 9.8.2014, <[http://statulmoldovenesc.blogspot.de/2014/08/blog-post\\_9.html](http://statulmoldovenesc.blogspot.de/2014/08/blog-post_9.html)>; Leonid Litra, »Pridnestrov'je – ešče odna ugroza Ukraine?« [Ist Transnistrien noch eine Gefahr für die Ukraine?], *ZN.UA* (online), 6.2.2015, <[http://gazeta.zn.ua/international/pridnestrove-esche-odna-ugroza-ukraine\\_.html](http://gazeta.zn.ua/international/pridnestrove-esche-odna-ugroza-ukraine_.html)> (Zugriff jeweils am 9.6.2016).

**51** Ruslan Ševčenko, »Analitičeskij doklad Institutu effektivnoj politiki: Situacija v Pridnestrov'je: 2015 god« [Analytischer Bericht des Instituts für effektive Politik: Situation in Transnistrien: 2015], *Institut effektivnoj politiki* (online), 12.1.2016, <<http://iep.md/analytic/0239-Analitcheskij-doklad-Situaciya-.phtml>> (Zugriff am 9.6.2016).

**52** »Ukraincy PMR: Kto zatevaet igru »Zaščitim ukraincev Pridnestrovja.« [Wer fängt an mit dem Spiel »Schützen wir die Ukrainer Transnistriens«?], *IA Regnum* (online), 8.6.2015, <<http://regnum.ru/news/1931731.html>> (Zugriff am 9.6.2016).

Beziehungen zum Nachbarn angewiesen und drängt auf eine Stärkung des ukrainischen Vektors der Außenbeziehungen. Erstes Signal hierfür war im Januar 2016 die Ernennung des als pro-ukrainisch geltenden Politveterans Wladimir Bodnar zum Vertreter des TMR-Präsidenten im Ende 2015 gewählten Parlament der Region.

Die tatsächlichen Einstellungen der Bevölkerung lassen sich aufgrund der massiven Beschränkung der Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nicht zuverlässig ermitteln. Angesichts der jahrzehntelangen Beeinflussung der Bürger/innen durch Propaganda und manipulative Bildungsinhalte ist jedoch davon auszugehen, dass ein großer Teil der Bevölkerung die prorussische Ausrichtung der Politik grundsätzlich gutheißt und die intensiv transportierten Feindbilder – USA, Nato, EU, Rumänien – mehr oder weniger teilt. Ebenso scheint sich eine Mehrheit, möglicherweise mit Ausnahme der ethnischen Moldauer/innen, mit der TMR zu identifizieren.<sup>53</sup> In Anbetracht der vielfach geäußerten Bestrebungen, der Russischen Föderation beizutreten, ist in Politik und Gesellschaft Transnistriens jedoch ein echter Wille zur dauerhaften staatlichen Unabhängigkeit nicht erkennbar.

Große Zweifel bestehen an der ökonomischen Lebensfähigkeit der TMR, deren Wirtschaft in hohem Maße von Korruption, Reformstau und mangelnden Investitionen gekennzeichnet ist. Die Industrie der Region basiert vor allem auf wenigen exportorientierten Großbetrieben.<sup>54</sup> Das Leistungsbilanzdefizit der TMR betrug 2014 astronomische 93 Prozent. Direkte und indirekte finanzielle Zuwendungen aus Russland (Gaslieferungen auf unbediente Kredite, direkte Finanzhilfen, Infrastrukturmaßnahmen, soziale Hilfsprojekte halbstaatlicher russischer Organisationen, Rücküberweisungen transnistrischer Gastarbeiter/innen in Russland) sind für das wirtschaftliche Überleben der Region unverzichtbar und sichern Moskau erhebliche Einflussmöglichkeiten.<sup>55</sup> Beim Export hingegen hat der EU-Markt zulasten Russlands beständig an Bedeutung gewonnen, trotz energischer Bemühungen Moskaus und Tiraspol, die gegenseitigen Handelsbeziehungen zu intensivieren. Während knapp die Hälfte der Ausfuhren Transnistriens in den Hauptteil des Landes gehen, liegt beim »echten«, also die Grenzen Moldaus überschreitenden Export der EU-Anteil bei zwei Dritteln, der Anteil der Länder der Zollunion (also vor allem Russlands) bei lediglich 16 Prozent. Auch in die Ukraine gehen nur 16 Prozent der Expor-

<sup>53</sup> Mariska Kappmeier, *Where Is the Trust? – Conflict and Trust Assessment between Large-Group Conflict Parties for 3rd Parties Conflict Intervention*, Dissertation, Fakultät für Erziehungswissenschaft, Psychologie und Bewegungswissenschaft – Fachbereich Psychologie – der Universität Hamburg, 2012, S. 243f.; für eine aktuelle Meinungsumfrage siehe Cristi Vlas, »Poll: 86% of People of Transnistria Think Adhering to Russia Is the Most Optimal Way of Development«, *Moldova.org* (online), 20.6.2016, <[www.moldova.org/en/poll-86-people-transnistria-think-adhering-russia-optimal-way-development/](http://www.moldova.org/en/poll-86-people-transnistria-think-adhering-russia-optimal-way-development/)> (Zugriff am 24.6.2016).

<sup>54</sup> Kamil Calus, *An Aided Economy: The Characteristics of the Transnistrian Economic Model*, Warschau: Centre for Eastern Studies, 14.5.2013 (OSW Commentary Nr. 108).

<sup>55</sup> Adrian Lupusor, *DCFTA in the Transnistrian Region: Mission Possible?*, Chişinău: Expert-Grup, September 2015 (Policy Brief), S. 10ff.

te.<sup>56</sup> Transnistrische Unternehmen können nur in Chişinău die notwendigen Ausfuhrzertifikate erhalten, so dass der »echte« Export der TMR formal Teil des moldauischen Außenhandels ist.

Mit dem Ausbruch der Ukraine-Krise hat sich das wirtschaftliche Umfeld für Transnistrien deutlich verschlechtert. Nahezu alle Handelspartnerländer machen eine Rezession durch und die Hilfen aus Russland haben sich verringert, so dass Transnistrien derzeit eine beispiellose wirtschaftliche Krise erlebt. Für 2015 wird mit einem BIP-Rückgang von mindestens 10 Prozent gerechnet.<sup>57</sup> Seit 2014 sind bei Renten und Gehältern im öffentlichen Dienst beträchtliche Zahlungsrückstände entstanden, die im laufenden Jahr mit Hilfe eines vermutlich russischen Großkredits schrittweise ausgeglichen werden sollen.<sup>58</sup> TMR-Präsident Schewtschuk hat in den letzten zwei Jahren seine Loyalität zu Moskau mehr als deutlich zum Ausdruck gebracht, was viele Beobachter/innen als »Betteln« um weitere Finanzhilfen deuteten.

Eine weitere große Belastung für die Wirtschaft der TMR konnte Ende 2015 in buchstäblich letzter Minute abgewendet werden. Mit der Einrichtung einer tiefen und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau änderten sich die Rechtsgrundlagen für den Handel der TMR mit der EU grundlegend. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten transnistrische Unternehmen aufgrund der von Brüssel gewährten autonomen Handelspräferenzen einen guten Zugang zum EU-Markt. Ein Wegfall dieser Präferenzen hätte zu starken Exporteinbußen und einem BIP-Rückgang in der TMR geführt, der auf mehr als 5 Prozent geschätzt wurde. Nach langen Verhandlungen zwischen Brüssel, Chişinău und Tiraspol beschloss der Assoziierungsrat EU–Republik Moldau am 18. Dezember 2015, die Freihandelszone auf das gesamte Hoheitsgebiet Moldaus auszuweiten, so dass die TMR nun von den Handelspräferenzen des DCFTA profitiert und de facto eine schrittweise Anwendung des Assoziierungsabkommens vollzieht.<sup>59</sup> Da dies der von Tiraspol propagierten außenpolitischen Orientierung diametral entgegensteht, vereinbarten alle Seiten offenbar Stillschweigen über die Details der Übereinkunft, um der TMR eine Gesichtswahrung zu ermöglichen. Es zeichnet sich ab, dass die neue Regelung eine Art Gentlemen's Agreement darstellt. Presseberichten zufolge muss die TMR die Importzölle zunächst nur für die Hälfte der Waren aus der EU abschaffen, für den verbleibenden Teil wird ihm eine zweijährige Übergangsfrist eingeräumt. Zudem verpflichtet sich Tiraspol, eine Mehrwertsteuer einzuführen und bei der Umsetzung der technischen

**56** Berechnet nach den Daten in: »Pridnestrovskij eksport v 2015 godu upal na 17%, import – na 30%« [Transnistrische Exporte sind 2015 um 17 Prozent gesunken, Importe – um 30 Prozent], in: *Novosti Pridnestrov'ja*, 17.12.2015.

**57** Adrian Lupusor u.a., »Transnistrian Economy at Crossroads?«, in: *Regional Economic Review: Transnistrian Region* (Chişinău, Expert-Grup), (Dezember 2015) 3, S. 9.

**58** »Parlament Pridnestrov'ja provedet rassledovanie nedoplaty zarplat i pensij« [Das transnistrische Parlament wird die Nichtauszahlung von Gehältern und Renten untersuchen], *IA Regnum* (online), 14.1.2016, <<http://regnum.ru/news/economy/2053604.html>>.

**59** *Amtsblatt der Europäischen Union*, L336/58, 23.12.2015, S. 93f.

Vorschriften der Freihandelszone mit Chişinău zu kooperieren. Die Implementierung dieses Arrangements wird in jährlichen Berichten überprüft, so dass im Fall einer mangelnden Kooperation der TMR der präferentielle EU-Marktzugang auch wieder entzogen werden könnte.<sup>60</sup>

### **Konfliktbearbeitung und Handlungsspielräume der politischen Eliten**

Die beiden Schlüsselentwicklungen in der Region in den vergangenen zwei Jahren – die Ukraine-Krise und die EU-Assoziierung Moldaus – haben den Handlungsspielraum für die transnistrische Führung verkleinert. Zugleich hat die dramatische Wirtschaftskrise des Sezessionsgebiets die Abhängigkeit von Russland vergrößert. Die TMR steht vor einem ernstem Dilemma: Die vom Regime in Tiraspol jahrelang propagierte und von großen Teilen der Bevölkerung mitgetragene kompromisslose politische Orientierung an Russland verstärkt die Entfremdung Transnistriens von Moldau und der Ukraine, von denen die TMR aber aufgrund ihrer geographischen Lage und ökonomischen Verflechtung in hohem Maße abhängig ist, was umso deutlicher wird, wenn Chişinău und Kiew, so wie es gegenwärtig der Fall ist, eng kooperieren. Die hochgradige finanzielle Abhängigkeit von Russland ist politisch nur schwer mit der zunehmenden Orientierung der Exporte in Richtung Westen zu vereinbaren. Eine Abschottung vom EU-Markt würde die ohnehin angespannte wirtschaftliche und soziale Lage in der TMR beträchtlich verschärfen, während eine explizite Hinwendung zur EU den Verlust russischer Hilfen und damit den Kollaps des selbsternannten Staates nach sich ziehen könnte.

Auch Chişinău steht vor einem Dilemma: Eine Reintegration Transnistriens würde angesichts der wachsenden Verschuldung der TMR und des zu erwartenden Wegfalls russischer Finanzmittel enorme wirtschaftliche Kosten verursachen. Zugleich würde sie aufgrund des prorussischen Wählerpotentials der Region die pro-europäische Ausrichtung der Politik Moldaus gefährden. Hinzu kommt, dass die strukturelle Integration eines mit starken Autonomierechten ausgestatteten Landesteils in den bisher unitären Gesamtstaat politische Risiken birgt, insbesondere vor dem Hintergrund einer schon bestehenden, aber schwächeren Territorialautonomie (Gagausien) und möglicher weiterer Autonomiebestrebungen (Taraclia, Bălţi). Ein großer Teil der moldauischen Eliten sieht derzeit keine Möglichkeit für eine Konfliktregelung und setzt darauf, dass nach überzeugenden Fortschritten auf dem Weg der Annäherung an die EU die dadurch gestiegene Attraktivität Moldaus das Tor zur Wiedervereinigung öffnen könnte. Danach sieht es jedoch derzeit nicht aus.

**60** »Stali izvestny detali jevropejskoj integracii Pridnestrov'ja« [Details der europäischen Integration Transnistriens sind bekannt geworden], in: *Dniester News & Comments* (online), 17.12.2015, <[www.dniester.ru/node/13754](http://www.dniester.ru/node/13754)>; »Pridnestrov'je uchodit v Jevrosojuz« [Transnistrien geht zur EU], in: *Nezavisimaja gazeta*, 29.12.2015, <[http://www.ng.ru/cis/2015-12-29/1\\_pridnestrovie.html](http://www.ng.ru/cis/2015-12-29/1_pridnestrovie.html)> (Zugriff jeweils am 9.6.2016).

Grundsätzlich wäre eine Beilegung des Konflikts durch Reintegration Transnistriens in den moldauischen Staatsverband durchaus denkbar: Es gibt weder unüberbrückbare Mentalitätsdifferenzen noch tief verwurzelten Hass zwischen den Gesellschaften links und rechts des Dnister. Für die Ausgestaltung der Autonomierechte ist ein Kompromiss auf der Basis existierender Föderalismus- bzw. Autonomiemodelle denkbar; Minderheitenschutz wird in der Republik Moldau ernst genommen; für den unwahrscheinlichen Fall einer staatlichen Vereinigung Moldaus mit Rumänien könnten verfassungsrechtliche Schutzvorkehrungen bzw. Sezessionsrechte für Transnistrien und Gagausien verankert werden. Eine größere Hürde wäre allerdings das Eigeninteresse der transnistrischen Eliten an der dauerhaften und ungestörten Kontrolle über die wirtschaftlichen Ressourcen der Region.

Der entscheidende Faktor ist und bleibt jedoch Russland. Teile der russischen Eliten scheinen mit der Option einer vollständigen Integration Transnistriens in die Russische Föderation zu sympathisieren, sei es aus persönlichen wirtschaftlichen Interessen oder aus nationalistischer Motivation.<sup>61</sup> Dies hätte jedoch aus Sicht des Kremls wahrscheinlich zur Folge, dass die übrige Republik Moldau ganz aus dem eigenen Einflussbereich ausscheidet. Dies ist offenbar der Grund, warum Moskau nach wie vor an der geopolitischen Linie festhält, der zufolge die TMR im Wesentlichen ein Instrument der Politik gegenüber Moldau ist. Im Zuge der Ukraine-Krise hat die TMR für Moskau sogar noch eine weitere Dimension gewonnen: Der Transnistrienkonflikt stellt für Russland eine Ressource dar, die zur Verwirklichung politischer und militärischer Ziele sowohl gegenüber Moldau als auch gegenüber der Ukraine nutzbar ist. Insofern wäre eine Regelung des Konflikts für Moskau wohl nur dann akzeptabel, wenn die im Kosak-Memorandum festgehaltenen Bedingungen – fortgesetzte militärische Präsenz Russlands und faktische Garantien gegen eine Westintegration Moldaus – erfüllt sind. Tatsächlich wird eine solche Lösung für den Fall einer Machtübernahme der moldauischen Sozialisten diskutiert.<sup>62</sup> Ohne einen solchen Machtwechsel sehen sowohl Moskau als auch Tiraspol und Chişinău in dem Festhalten am Status quo die beste Option für die Behandlung des Konflikts.

<sup>61</sup> Theodor Tudoroiu, »The European Union, Russia, and the Future of the Transnistrian Frozen Conflict«, in: *East European Politics and Societies*, 26 (2012) 1, S. 135–161 (149); Andrey Devyatkov, *Giving »Asymmetric Response« to the EU: Russian Soft Power Experiment in Transnistria*, Tartu: Centre for EU-Russia Studies (CEURUS), März 2014 (CEURUS EU-Russia Papers Nr. 17), S. 8f; Johann Wolfschwenger, *The Russian Dimension in the Transnistrian Conflict – Possibilities for Conflict Resolution*, Graz: Russian East European & Eurasian Studies Centre (REEES), 2014 (REEES Public Policy Research Paper Nr. 4).

<sup>62</sup> »Izvestny uslovija objedinenija Moldovy i PMR« [Voraussetzungen für Vereinigung von Moldau und Transnistrien sind bekannt], in: *Dniester News & Comments* (online), 4.8.2015, <<https://dniester.ru/node/13051>> (Zugriff am 9.6.2016).



# Die Konflikte um Abchasien und Südossetien im Lichte der Krise um die Ukraine

Sabine Fischer

Die Ursachen der Konflikte um Abchasien und Südossetien reichen weit hinter die Sezessionskriege Anfang der 1990er Jahre zurück. Konflikthaft verlief schon die Eingliederung Georgiens, Abchasiens und Südossetiens zunächst in das zaristische Russland und später in die ethnisch-föderale Struktur der Sowjetunion. Spannungen wegen Autonomie- und Statusfragen setzten sich während der sowjetischen Periode fort. Besonders in Abchasien formierten sich immer wieder Protestbewegungen für mehr kulturelle und politische Rechte gegenüber Tbilisi.<sup>1</sup> Die georgische Elite wiederum lehnte sich gegen die russische Dominanz auf. Abchasien und Südossetien suchten in ihren Auseinandersetzungen mit Georgien die Nähe und Unterstützung Moskaus, das sich in der komfortablen Position befand, alle drei Parteien gegeneinander ausspielen zu können.<sup>2</sup> Auf diese Weise verstrickten sich Georgien, Abchasien und Südossetien immer mehr in ein Netz diskriminierender Strukturen, in denen sie sowohl Opfer als auch Täter waren.

Hinzu kam die problematische demographische Situation in den beiden Gebieten. Die letzte sowjetische Volkszählung 1989 ergab für Südossetien eine Gesamtbevölkerung von rund 98 000, von denen ungefähr 65 000 der ethnischen Gruppe der Osseten/innen angehörten.<sup>3</sup> Die überwältigende Mehrheit der ossetischen Ethnie, etwa 450 000 Menschen, lebt in Nordossetien auf der russischen Seite des Kaukasus.<sup>4</sup> Anders als die Osseten/innen wurden die Abchasen/innen schon Anfang des 20. Jahrhunderts zur ethnischen Minderheit in ihrem Siedlungsgebiet. Im Zuge der von Kriegen begleiteten Eingliederung des Kaukasus in das zaristische Russland wanderten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zu 500 000 Abchasen/innen sowie viele Angehörige anderer kaukasischer Bevölkerungsgruppen ins Osmanische Reich ab.<sup>5</sup> Gleichzeitig siedelte das Zarenreich Russen/innen, Griechen/innen, Armenier/innen und Balten/innen in Abchasien an.

1 Christoph Zürcher, *The Post-Soviet Wars. Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*, New York 2007, S. 120f.

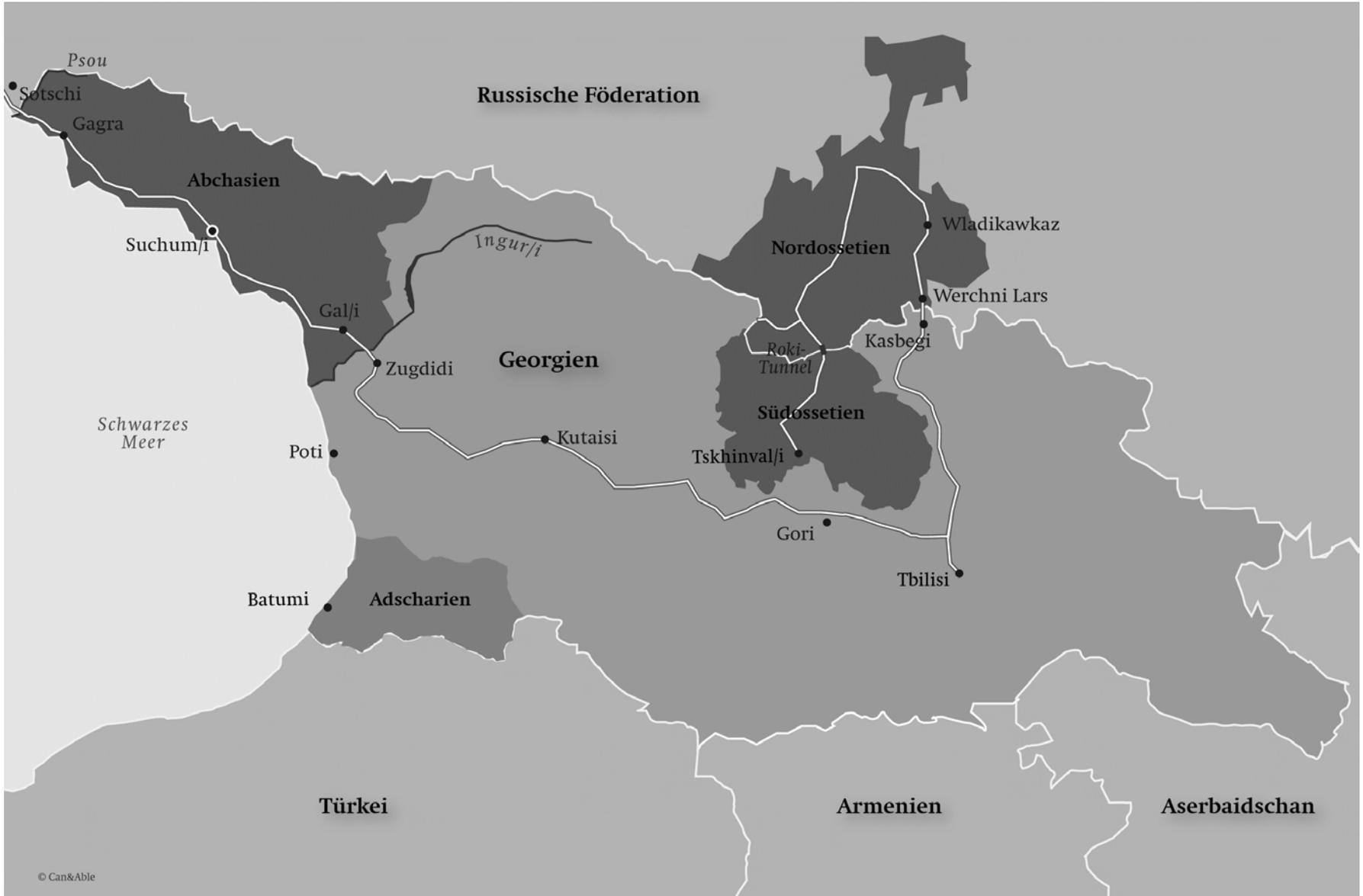
2 Ronald Grigor Suny, *The Making of the Georgian Nation*, Bloomington 1994, S. 304ff.

3 Andere wichtige ethnische Gruppen waren Georgier/innen (rund 28 000, 29 Prozent) und Russen/innen (etwa 2000, 2,2 Prozent), *Demoskop Weekly*, Nr. 675–676, <[http://demoscope.ru/weekly/ssp/resp\\_nac\\_89.php?reg=67](http://demoscope.ru/weekly/ssp/resp_nac_89.php?reg=67)> (Zugriff Februar 2016); International Crisis Group (ICG), *Georgia: Avoiding War in South Ossetia*, Tbilisi/Brüssel, 26.11.2004 (Europe Report Nr. 159), S. 5.

4 Federal'naja služba gosudarstvennoj statistiki [Föderale Statistikbehörde], *Vserossijskaja perepis' naselenija 2010* [Allrussische Volkszählung 2010], <[www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm)> (Zugriff Februar 2016).

5 Diese Massenabwanderung wird als »Machadschirstwo« bezeichnet.

Karte 3: Die Konflikte um Abchasien und Südossetien



SWP Berlin  
Nicht eingefordert  
Juli 2016

In dessen Südosten (Gal/i)<sup>6</sup> ließen sich mingrelische Georgier/innen nieder. Diese Migration setzte sich auch während der Sowjetperiode fort. Laut sowjetischem Zensus hatte Abchasien 1989 rund 525 000 Einwohner/innen, davon etwa 17 Prozent Abchasen/innen, 47 Prozent Georgier/innen, 14 Prozent Armenier/innen, 13 Prozent Russen/innen und zehn Prozent andere.<sup>7</sup> Auch wenn sich ein beträchtlicher Teil der georgischen Bevölkerung in Gal/i konzentrierte, war die Bevölkerungsstruktur der Autonomen Republik Abchasien gemischt.

## Die Sezessionskriege 1992–1994 und ihre Folgen

Während des Zerfalls der Sowjetunion brachen die latenten Konflikte auf und führten zu blutigen Kriegen zwischen einer nationalistischen georgischen Regierung unter Präsident Swiad Gamsachurdia und Sezessionsbewegungen in Südossetien und Abchasien.

In Südossetien dauerte der Krieg von Anfang 1991 bis Mitte 1992 und kostete etwa 1000 Menschen das Leben. Die Angaben zur Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen (Internally Displaced Persons, IDPs) schwanken je nach Quelle und Konfliktpartei zwischen 40 000 und 100 000.<sup>8</sup> Der wirtschaftliche Schaden im ohnehin unterentwickelten Südossetien war enorm. Russland verhielt sich ambivalent, indem es einerseits die territoriale Integrität Georgiens betonte, andererseits aber die südossetischen Kämpfer sporadisch unterstützte. Im Juni 1992 wurde in Sotschi ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet. Gemäß seinen Bestimmungen wurde eine Gemeinsame Kontrollkommission (Joint Control Commission, JCC) gebildet, die aus Vertretern/innen Georgiens, Südossetiens, Nordossetiens und Russlands bestand. Repräsentanten/innen der OSZE nahmen ebenfalls teil. Außerdem wurde eine gemeinsame georgisch-ossetisch-russische Friedenstruppe (Joint Peace Keeping Force, JPKF) unter russischem Kommando geschaffen.

Aus georgischer Perspektive war die Zusammensetzung sowohl der JCC als auch der JPKF nachteilig, da die südossetischen Separatisten durch die nordossetische und russische Präsenz übergroßes Gewicht hatten. Die JPKF wurde in Tbilisi weniger als Friedens- denn als russische Besatzungstruppe empfunden. Verhandlungen in der JCC kamen zwischen 1992 und 2009 immer wieder zum Stillstand. Regelmäßig gab es Ausbrüche von Gewalt entlang der Konfliktlinie.<sup>9</sup> Gleichzeitig bot die JCC ein Forum für direkte Kommunikation zwischen den Konfliktparteien. Das Abkommen von

<sup>6</sup> Zwischen den Konfliktparteien herrscht keine Einigkeit über Ortsbezeichnungen und Namen. Während in Abchasien und Südossetien die im Russischen gebräuchlichen Bezeichnungen und Schreibweisen verwendet werden, also beispielsweise Suchum, Tskhinval und Gal, spricht man in Georgien von Sochumi, Tskhinvali oder Gali. Für diese Studie wurde eine statusneutrale Sprache gewählt: Suchum/i, Tskhinval/i, Gal/i.

<sup>7</sup> *Demoskop Weekly*, Nr. 675–676 [wie Fn. 3].

<sup>8</sup> ICG, *Georgia-South Ossetia: Refugee Return the Path to Peace*, Tbilisi/Brüssel, 19.4.2005 (Europe Briefing Nr. 38), S. 4f.

<sup>9</sup> ICG, *Georgia: Avoiding War* [wie Fn. 3], S. 11ff.

Sotschi sah auch Maßnahmen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Südossetiens vor. Nach langer Blockade kam 2006 auf Initiative der OSZE-Mission ein wirtschaftliches Wiederaufbauprogramm (Economic Reconstruction Programme, ERP) zustande, an dem sich 20 Geberstaaten und die EU beteiligten.<sup>10</sup> Die OSZE-Mission förderte darüber hinaus vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Georgiern/innen und Osseten/innen.<sup>11</sup>

Im Krieg um Abchasien kamen zwischen August 1992 und Mai 1994 rund 10 000 Menschen ums Leben, davon etwa zwei Drittel Zivilisten/innen. Russland spielte auch in diesem Krieg eine zwiespältige Rolle, indem es wechselweise beide Seiten unterstützte. Im Verlauf steigerte Moskau jedoch die Hilfe für die abchasischen Separatisten, so dass das in den Staatszerfall abgleitende Georgien militärisch immer stärker unter Druck geriet. Die abchasische Gegenoffensive im Sommer 1993 zwang nahezu die gesamte georgische Bevölkerung Abchasiens, ungefähr 250 000 Menschen, zur Flucht.<sup>12</sup> Bislang sind nur 40 000 bis 50 000 Georgier/innen in die Region Gal/i auf der abchasischen Seite der Konfliktlinie zurückgekehrt.<sup>13</sup>

Im Mai 1994 endete die militärische Auseinandersetzung mit dem Waffenstillstandsabkommen von Moskau. Die Friedenstruppen (CIS Peacekeeping Force, CISPKF), deren Aufstellung dort beschlossen worden war, wurden nominell von der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gestellt, bestanden jedoch faktisch ausschließlich aus russischen Streitkräften. Die (unbewaffnete) UN-Mission in Georgien (United Nations Observer Mission in Georgia, UNOMIG) wurde beauftragt, die Einhaltung des Waffenstillstands zu beobachten. Georgisch-abchasische Friedensverhandlungen fanden im Rahmen des von der UN moderierten Genfer Prozesses statt. Die Situation entlang der Konfliktlinie blieb indes gespannt. Immer wieder kam es zu Gewaltereignissen, in die neben bewaffneten Einheiten beider Seiten auch kriminelle Banden und Schmuggler/innen verwickelt waren. Besonders im georgisch besiedelten Gal/i-Distrikt war die Sicherheitslage prekär.<sup>14</sup> Heftige Kämpfe im August 1998 kosteten Hunderte

<sup>10</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Economic Rehabilitation*, <[www.osce.org/georgia-closed/44631](http://www.osce.org/georgia-closed/44631)>. Mit zwei Millionen Euro war die EU der größte Geldgeber für das ERP, gefolgt von den USA. Siehe Jean-Christophe Peuch, »Georgia Pledges More Aid to Promote South Ossetia's Reconstruction«, *Eurasianet.org*, 4.11.2007, <[www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav110507a.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav110507a.shtml)> (Zugriff Oktober 2015).

<sup>11</sup> ICG, *Georgia: Avoiding War* [wie Fn. 3], S. 19ff.

<sup>12</sup> Greg Hansen, »Displacement and Return«, in: Conciliation Resources, *A Question of Sovereignty: The Georgian-Abkhaz Peace Process*, Accord 7, London 1999, S. 58–63. Georgien bezeichnet die Vertreibung der georgischen Bevölkerung aus Abchasien als ethnische Säuberung. Der Begriff findet sich auch in einer Reihe von OSZE-Dokumenten aus den 1990er Jahren, ist jedoch international umstritten. Die abchasische Seite hat seine Verwendung immer abgelehnt und wirft stattdessen Georgien versuchten Genozid vor.

<sup>13</sup> Diese Menschen, vorwiegend Bauern/Bäuerinnen, halten sich nicht ständig in Gal/i auf, sondern migrieren zwischen Gal/i und Zugdidi auf der georgischen Seite der Konfliktlinie. Weder Tbilisi noch Suchum/i erkennen sie offiziell als Rückkehrer/innen an.

<sup>14</sup> ICG, *Abkhazia Today*, Tbilisi/Brüssel, 15.9.2006 (Europe Report Nr. 176).

Menschen in Gal/i das Leben und erschütterten das georgische Vertrauen in die GUS-Friedenstruppen.<sup>15</sup>

Mit der Rosenrevolution 2003 und dem Machtantritt Micheil Saakaschwilis gewann die georgische Politik spürbar an Dynamik. Die neue Führung koppelte politische und wirtschaftliche Reformen im Inneren mit euroatlantischer Integration in der Außenpolitik sowie dem Anspruch, Georgien so schnell wie möglich wiederzuvereinen. Angebote, sich mit Abchasien und Südossetien zu verständigen, wechselten mit harter nationalistischer Rhetorik.<sup>16</sup> Die Geschwindigkeit, mit der Tbilisi 2004 die Provinz Adscharien unter Kontrolle brachte, schien diesen Kurs zunächst zu rechtfertigen. Georgiens Führung war bestrebt, die Konflikte zu internationalisieren. Sie erklärte Russland zum Hauptgegner und die politischen Führungen in Suchum/i und Tskhinval/i zu kriminellen Schattenregimen und Marionetten Moskaus. Gleichzeitig intensivierte Tbilisi die Zusammenarbeit mit den USA, der Nato und der EU und versuchte, ihnen mehr Gewicht in den Friedensprozessen zu verschaffen, um die eigene Position gegenüber Moskau zu stärken. Russland wies die euroatlantischen Ambitionen der Saakaschwili-Regierung vehement zurück, besonders den georgischen Wunsch nach Nato-Mitgliedschaft. Auf den verschiedenen Konfliktebenen waren die Jahre vor 2008 von zunehmender Polarisierung und Konfrontation gekennzeichnet, aber auch von Friedensinitiativen der Konfliktparteien, der OSZE und der UN.<sup>17</sup>

Vor 2008 war die politische Situation in Südossetien angespannt, aber vergleichsweise offen. Die Siedlungsstruktur blieb gemischt. Südossetien hatte sich nicht von den wirtschaftlichen Folgen des Krieges Anfang der 1990er Jahre erholt. Ungeklärte Statusfragen im Zusammenhang mit der südossetischen Infrastruktur und dem Grenzübergang zu Russland konterkarierten die Entwicklung des Handels und schufen Bedingungen, in denen Schmuggel und Schwarzhandel blühten und zu Haupteinkommensquellen wurden.

Abchasien war nach 1994 fast vollkommen isoliert. Neben der wirtschaftlichen Blockade durch Georgien verhängte auch die GUS 1996 ein Wirtschaftsembargo gegen das Sezessionsgebiet. Russland unterstützte dieses Embargo, um sich im Gegenzug die Kooperation Georgiens im Kampf gegen tschetschenische Separatisten zu sichern, die sich auf georgisches Gebiet zurückgezogen hatten.<sup>18</sup> Die abchasische Wirtschaft basierte in den 1990er Jahren ausschließlich auf Rücküberweisungen von meist in Russland lebenden Abchasen/innen, spärlichen russischen Hilfen sowie informellen Wirtschaftsbeziehungen mit Russland und der Türkei, Schmuggel eingeschlossen. Auch in Abchasien wurden die immensen

<sup>15</sup> Oksana Antonenko, »Frozen Uncertainty: Russia and the Conflict over Abkhazia«, in: Bruno Coppieters/Robert Legvold (Hg.), *Statehood and Security. Georgia after the Rose Revolution*, Cambridge 2005, S. 205–270 (223f).

<sup>16</sup> Dov Lynch, *Why Georgia Matters*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), Februar 2006 (EUISS Chaillot Paper Nr. 86), S. 32.

<sup>17</sup> Vgl. ICG, *Abkhazia: Ways Forward*, Tbilisi/Brüssel, 18.1.2007 (Europe Report Nr. 179).

<sup>18</sup> Antonenko, »Frozen Uncertainty« [wie Fn. 15], S. 222.

Kriegsschäden bis weit in die 2000er Jahre hinein nicht beseitigt. Landwirtschaft und Tourismus lagen brach.

Diese kritische Situation begann sich zu ändern, als Russland ab Anfang der 2000er Jahre allmählich seine Isolationspolitik lockerte. Nun ermöglichte Moskau mehr Handel zwischen Abchasien und den angrenzenden russischen Gebieten. Gleichzeitig gingen die russischen Behörden dazu über, Einwohnern/innen Abchasiens und Südossetiens russische Pässe auszustellen.<sup>19</sup> Vom Beginn der 2000er Jahre bis zum georgisch-russischen Krieg 2008 wuchs im Zuge dessen die informelle Abhängigkeit Abchasiens und Südossetiens kontinuierlich.

In beiden Gebieten etablierten sich politische Institutionen, die als Rahmen für einen politischen Prozess und regelmäßige Wahlen fungierten.<sup>20</sup> Politische Eliten organisierten sich in Parteien und Bewegungen und konkurrierten um die Macht. Während der 2000er Jahre spielte russische Unterstützung eine immer größere Rolle für die Weiterentwicklung der De-facto-Staaten. In Abchasien war die russische Einwirkung jedoch nur ein Faktor unter anderen. Der Wille zu Unabhängigkeit und Souveränität ist dort bis heute besonders stark ausgeprägt. Außerdem hat Russlands ambivalente Haltung während des Sezessionskrieges und in den 1990er Jahren spürbares Misstrauen in der abchasischen Elite und Gesellschaft gegenüber den Motiven russischer Politik hinterlassen. Schließlich ist abchasische Politik von dem Bestreben geprägt, die eigene Ethnie zu schützen, welche nach wie vor nur etwa 30 Prozent der Bevölkerung stellt. Aus diesen Gründen bildete sich ein ethnisch zentriertes Machtmonopol der Abchasen/innen heraus. Vor allem die nach Abchasien zurückgekehrten Georgier/innen gerieten so ins Hintertreffen.<sup>21</sup>

Der *russisch-georgische Krieg im August 2008* bildet eine wichtige Zäsur für den Südossetien- wie für den Abchasien-Konflikt.<sup>22</sup> Er markierte den Höhepunkt einer langen Phase zunehmender Spannungen nicht nur zwischen den Konfliktparteien, sondern auch in den georgisch-russischen Beziehungen sowie zwischen Russland und den westlichen Akteuren USA, Nato und EU.

Indem Russland Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten anerkannte, brach es erstmals offen mit seinem Bekenntnis zu den post-sowjetischen Grenzen. Im Herbst 2008 schloss Moskau mit beiden Entitäten »Freundschafts- und Kooperationsverträge«, gewährte in den folgenden Jahren umfangreiche Budgethilfen und investierte in die sozioökonomische Entwicklung der Sezessionsgebiete. Renten und andere Sozialleistungen kommen größtenteils aus dem russischen Haushalt, ebenso wie fast 100 Prozent der »Auslandsinvestitionen«. Mit russischer Hilfe wurden

<sup>19</sup> ICG, *Abkhazia Today* [wie Fn. 14], S. 14ff; siehe auch den Beitrag »Die russische Politik in den ungelösten Konflikten« in dieser Studie, S. 9ff.

<sup>20</sup> Vgl. Lennart Bültermann, »Abchasien und Südossetien«, in: *Osteuropa-Recht*, 62 (2016) 1, S. 66–78.

<sup>21</sup> Franziska Smolnik, *Secessionist Rule. Protracted Conflict and Configurations of Non-state Authority*, Frankfurt a. M./New York: Campus (erscheint voraussichtlich im August 2016).

<sup>22</sup> Zu Ursachen, Auslösern, Verlauf und Folgen des Krieges vgl. Independent International Fact Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, 3 Bde., o.O., September 2009.

Gesundheits- und Schulwesen teilweise wiederaufgebaut. Auf der Basis von »Beistandspakten« stationierte Moskau reguläre Truppen in Abchasien und Südossetien und unterstützte Suchum/i und Tskhinval/i bei der Befestigung der an Georgien grenzenden Demarkationslinien.

Der Krieg sowie die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens isolierten die beiden Gebiete noch weiter von Georgien und der internationalen Gemeinschaft. Besonders im Südossetien-Konflikt mit seiner bis dato durchlässigen Konfliktlinie war dies ein tiefer Einschnitt. Außerdem veränderten die Ereignisse von 2008 die Wahrnehmungen der Konfliktparteien. In Georgien bestätigten sie das Bild Russlands als Aggressor und vertieften das Gefühl von Bedrohung und Unsicherheit. Abchasien und Südossetien hingegen fühlten sich durch die nunmehr auch offizielle russische Schutzmacht erstmals vor georgischen Aggressionen sicher.<sup>23</sup> Die Folgen des Krieges ließen die Gesellschaften noch schneller auseinanderdriften als in den Jahren vor 2008. Mittlerweile wachsen in Abchasien und Südossetien Generationen heran, deren Lebenswelt nur von Isolation geprägt ist.

Während der Krieg 2008 lediglich bestehende Trends im Verhältnis zwischen den Konfliktgebieten und Russland bzw. Georgien verstärkte, brachte er auf der internationalen Ebene der Konflikte grundlegend neue Konstellationen mit sich. Nachdem Moskau Abchasien und Südossetien anerkannt hatte, konnten Russland und die westlichen Akteure sich nicht mehr auf Status und Mandate der UN- und der OSZE-Mission einigen. Durch deren Schließung verschwand nichtrussische internationale Präsenz aus Abchasien und Südossetien, während Moskau anstelle der Friedenstruppen nun reguläre Militärstützpunkte in beiden Gebieten errichtete. Das Sechspunkteabkommen zwischen den Präsidenten Sarkozy und Medwedew, dessen fünfter Punkt den Rückzug der russischen Truppen hinter ihre Positionen vor Ausbruch der Kampfhandlungen am 7. August 2008 vorsah, ist damit bis heute nicht umgesetzt. Die alten Verhandlungsformate wurden von den Genfer Internationalen Diskussionen abgelöst, in denen über beide Konflikte gemeinsam verhandelt wird.<sup>24</sup> Russland bean-

<sup>23</sup> Vgl. Gerard Toal/John O'Loughlin, »Inside South Ossetia: A Survey of Attitudes in a De Facto State«, in: *Post-Soviet Affairs*, 29 (2013) 2, S. 136–172. Interviews der Autorin bei zahlreichen Forschungsreisen nach Abchasien, 2008 bis 2016.

<sup>24</sup> Die Genfer Internationalen Diskussionen finden seit 2008 mehrmals jährlich statt. Die Gespräche verteilen sich auf Arbeitsgruppen zu Sicherheit und humanitären Fragen. Wichtigster Erfolg der ersten Arbeitsgruppe war die Etablierung des Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM). In diesem Rahmen sollen an der Konfliktlinie regelmäßige Treffen zwischen Sicherheitskräften der drei Seiten sowie der Beobachtermission der EU (European Union Monitoring Mission, EUMM) erfolgen. Allerdings ist es äußerst schwierig, den Mechanismus umzusetzen. In Abchasien war er aufgrund politischer Konflikte zwischen 2012 und Frühjahr 2016 suspendiert und wurde zum Zeitpunkt der Endredaktion dieser Studie in mühsamen Verhandlungen reaktiviert. Auch in Südossetien geriet der IPRM immer wieder ins Stocken. Zwei zentrale Streitpunkte blockieren Fortschritte in den Genfer Verhandlungen. Abchasien und Südossetien fordern von Georgien ein Abkommen über Gewaltverzicht. Tbilisi will ein solches Abkommen jedoch nur mit Russland schließen und verweist gegenüber Abchasien und Südossetien auf verschiedene bereits geleistete Gewaltverzichtserklärungen. Die georgische Seite wiederum verlangt, dass die Anfang der 1990er Jahre und während des Krieges 2008 vertriebene georgische

spricht in den Genfer Diskussionen weiterhin eine Vermittlerposition neben den Co-Vorsitzenden OSZE, UN und EU. Die EU spielt als Co-Vorsitzende und mit ihrer Beobachtermission seit 2008 eine wichtige Rolle im Friedensprozess. Während dies in Georgien begrüßt wurde, wuchs in Abchasien und Südossetien der Argwohn, denn dort wird die EU als progeorgischer Akteur wahrgenommen.

## Georgien seit 2014

Die Annexion der Krim und der Krieg im Donbas lösten in Georgien eine Welle der Solidarität mit der Ukraine aus. Moskaus Aggression gegen Kiew wurde als Fortsetzung der russischen Politik in den georgischen Sezessionskonflikten empfunden. Gleichzeitig griff die Angst davor um sich, dass Russland nun auch die »schleichende Annexion« Abchasiens und Südossetiens beschleunigen würde.

Georgien bemüht sich seitdem noch entschlossener um euroatlantische Integration. Im Vordergrund steht dabei zum einen die Implementierung des Assoziierungsabkommens mit der EU, zum anderen die Vertiefung der Kooperation mit der Nato. 2014 vereinbarten die Nato und Georgien ein »Substantial Nato-Georgia Package«, das unter anderem ein neues militärisches Trainingszentrum sowie Nato-Übungen in Georgien vorsieht.<sup>25</sup> Das Land warb mit Blick auf den Nato-Gipfel in Warschau im Juli 2016 weiter für seinen Beitritt und erhofft sich Zusagen für intensivere Zusammenarbeit.<sup>26</sup> Georgien arbeitet zielstrebig daran, die Bestimmungen des Assoziierungsabkommens sowie des tiefen und umfassenden Freihandelsabkommens mit der EU umzusetzen. Auch in den Verhandlungen mit der EU über Visafreiheit hat das Land große Fortschritte erzielt, so dass der Prozess voraussichtlich 2016 abgeschlossen werden kann.<sup>27</sup> Außerdem hat sich Tbilisi den EU-Sanktionen gegen die Annexion der Krim angeschlossen, aber keinen weitergehenden finanziellen und sektoralen Wirtschaftssanktionen.<sup>28</sup>

Bevölkerung das Recht auf Rückkehr nach Abchasien und Südossetien erhalten soll, was Suchum/i und Tskhinval/i strikt verweigern.

**25** »NATO Chief Lays Out Package to 'Bring Georgia Closer to Alliance«, *Civil.ge*, 1.9.2014, <[www.civil.ge/eng/article.php?id=27631](http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27631)> (Zugriff Oktober 2015).

**26** »MoD: Georgia to Push for MAP at NATO 2016 Summit«, *Civil.ge*, 2.6.2015, <[www.civil.ge/eng/article.php?id=28318](http://www.civil.ge/eng/article.php?id=28318)> (Zugriff Februar 2016).

**27** Ende 2015 kündigte das Staatsministerium für Versöhnung an, die Ausgabe (georgischer) biometrischer Pässe an Einwohner/innen Abchasiens und Südossetiens zu erleichtern, um auch sie von der bevorstehenden Reisefreiheit im Hinblick auf Länder der EU profitieren zu lassen. »Vlasti Gruzii zajavili ob uproščeenii vydači biometričeskich pasportov žitelkam Abchazii i Južnoj Ossetii« [Die georgische Regierung kündigt die erleichterte Ausgabe biometrischer Pässe an die Einwohner/innen Abchasiens und Südossetiens an], in: *Kavkazskij Uzel*, 20.12.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/274632/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/274632/)> (Zugriff Februar 2016).

**28** »Tbilisi ne priderživaetsja sanktsij protiv Rossii v tselom« [Tbilisi hält sich nicht vollständig an die Sanktionen gegen Russland], in: *Kommersant*, 30.7.2015, <[www.kommersant.ru/doc/2778775](http://www.kommersant.ru/doc/2778775)> (Zugriff November 2015).

Die Koalition »Georgischer Traum« war 2012 mit der Absicht angetreten, das Verhältnis Georgiens zu Russland zu normalisieren.<sup>29</sup> Seit Herbst 2012 führt der georgische Diplomat Surab Abaschidse, Beauftragter für Georgiens Beziehungen mit Russland, einen Dialog mit dem stellvertretenden russischen Außenminister Grigori Karasin. Im Zuge dieser Unterredungen konnten vor allem einige wirtschaftliche Erfolge erzielt werden. So darf Georgien seit 2013 wieder Wein, Mineralwasser und Agrarprodukte nach Russland liefern. Dessen Anteil am georgischen Außenhandel ist seitdem deutlich gestiegen und lag 2015 bei 7,4 Prozent der Exporte (2011: 1,7) und 8,2 Prozent der Importe (2011: 5,5). Damit bleibt er jedoch weit hinter dem georgischen Handel mit der EU zurück. Im Jahre 2015 machte dieser 29 Prozent der Exporte und 32 Prozent der Importe Georgiens aus.<sup>30</sup> Auch die Bestimmungen für den georgisch-russischen Grenzübergang Werchni Lars-Kasbegi wurden gelockert. Wegen der grundsätzlichen Uneinigkeit über Abchasien und Südossetien blieb jedoch eine spürbare Verbesserung der politischen Beziehungen aus. Angesichts der Verschärfung des geopolitischen Kontextes ist sie auch in Zukunft wenig wahrscheinlich.<sup>31</sup>

Darüber hinaus hat die Debatte über die russische Politik in der Ukraine auch die politische Diskussion in Georgien weiter polarisiert. Zwar verurteilen sowohl Regierung als auch Opposition Moskaus Vorgehen. In den Augen der Opposition ging die Regierung jedoch weder in Worten noch in Taten weit genug. Tbilisis Versuche, den Prozess der Normalisierung mit Russland aufrechtzuerhalten und seine wirtschaftlichen Früchte nicht zu gefährden, werden als Ausdruck prorussischer Politik bezeichnet, deren die stärkste Oppositionspartei Vereinte Nationale Bewegung (VNB) den Georgischen Traum ohnehin verdächtigt.<sup>32</sup> Mit großer Besorgnis registriert sie Russlands nach wie vor großen wirtschaftlichen Einfluss in Georgien und die Aktivitäten prorussischer politischer Kräfte.<sup>33</sup> Seit

<sup>29</sup> Sabine Fischer/Uwe Halbach, *Regierungswechsel in Georgien. Innen- und außenpolitische Akzente*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2012 (SWP-Aktuell 72/2012), S. 6ff.

<sup>30</sup> Geostat – National Statistics Office Georgia, *External Trade*, <[www.geostat.ge/index.php?action=page&p\\_id=137&lang=eng](http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=137&lang=eng)> (Zugriff April 2016).

<sup>31</sup> Vgl. Ivlian Haindrava, »Asimetrija (k voprosu o gruzinsko-rossijskich vzaimotnošenijach)« [Asymmetrie (zur Frage der georgisch-russischen Beziehungen)], und A. Sushentsov/N. Silaev, »Rossija i Gruzija: čto za krasnymi linijami? K dolgosročnoj povestke dnja rossijsko-gruzinskikh otnošenij« [Russland und Georgien: Was ist hinter den roten Linien? Zur langfristigen Agenda der russisch-georgischen Beziehungen], in: »Rossijsko-gruzinskije otnošenija: v poiskakh novykh putej razvitija« [Russisch-georgische Beziehungen: Auf der Suche nach einem neuen Entwicklungsweg], in: *Kavkazskij Uzel*, 3.4.2014, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/240382/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/240382/)> (Zugriff Februar 2016).

<sup>32</sup> »V Gruzii političeskij crisis: ministry uchodjat v otstavku, obvinjaja premjera v prorossijskoj politike« [Politische Krise in Georgien: Minister treten zurück und beschuldigen den Premierminister einer prorussischen Politik], in: *Vedomosti*, 7.11.2014, <[www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/11/07/rossiya-raskolola-gruziyu](http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/11/07/rossiya-raskolola-gruziyu)> (Zugriff Februar 2016).

<sup>33</sup> Sergi Kapanadze, *Georgia's Vulnerability to Russian Pressure Points*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), Juni 2014 (ECFR Policy Memo Nr. 106); Jos Boonstra, *The South Caucasus Concert: Each Playing Its Own Tune*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), September 2015 (FRIDE Working Paper Nr. 128), S. 5, <[www.cascade-caucasus.eu/wp-content/uploads/2015/09/WP-128-ok.pdf](http://www.cascade-caucasus.eu/wp-content/uploads/2015/09/WP-128-ok.pdf)> (Zu-

Beginn der Krise forderte sie massive politische und militärische Unterstützung für Kiew.<sup>34</sup> Dies erhöhte den Druck auf die ohnehin fragile Regierungskoalition.

Der ukrainische Präsident Poroschenko hat seit 2014 eine Reihe georgischer Politiker/innen und ehemaliger hochrangiger Beamter/innen in seine Administration geholt. In Tbilisi wurde dies mit Skepsis beobachtet, da es sich bei diesen Akteuren um Parteigänger/innen des einstigen Präsidenten Saakaschwili handelt. Den größten Aufruhr verursachte im Februar 2015 Saakaschwilis Berufung zum prominenten Berater Poroschenkos und drei Monate später zum Gouverneur von Odessa. Da in Georgien ein – international umstrittenes – Amtsmissbrauchsverfahren gegen Saakaschwili läuft, empfanden viele in Tbilisi seine politische Karriere in der Ukraine als Affront.<sup>35</sup> Damit waren die georgisch-ukrainischen Beziehungen auf Regierungsebene erheblichen Belastungen ausgesetzt.<sup>36</sup> Zwar wird die gegenseitige Unterstützung beschworen und Georgien bleibt wichtiger Lieferant humanitärer Hilfe in die Ukraine. Von einer engen Allianzbeziehung, wie sie zwischen der Saakaschwili-Regierung und der Orangefarbenen Koalition nach den Farbrevolutionen 2003 und 2004 bestand, sind Georgien und die Ukraine heute jedoch weit entfernt.

Der Georgische Traum hatte 2012 auch eine Politik gegenüber Südossetien und Abchasien angekündigt, die in scharfem Kontrast zu derjenigen der Vorgängerregierung stehen sollte. Diese hatte kurz nach dem russisch-georgischen Krieg 2008 das »Gesetz über die besetzten Gebiete« erlassen, das den Umgang mit Abchasien und Südossetien restriktiv regelte und Verstöße unter Strafe stellte.<sup>37</sup> Es gilt für Akteure aus Georgien ebenso wie für internationale staatliche und nichtstaatliche Organisationen und Wirtschaftsakteure. Die Gebiete dürfen lediglich von georgischem Territorium aus betreten und dorthin wieder verlassen werden, und auch das nur unter bestimmten Bedingungen. Externe Akteure dürfen keine Geschäfte in Südossetien und Abchasien tätigen. Politische Institutionen oder Amtsträger/innen, die nicht unter georgischer Gesetzgebung gewählt oder er-

griff Februar 2016); Andrey Makarychev, *The Limits to Russian Soft Power in Georgia*, Washington, D.C., Januar 2016 (PONARS Eurasia Policy Memo Nr. 412).

**34** »Parlament Gruzii jedinoglasno utverdil rezoljutsiju o podderžke Ukrainy« [Das georgische Parlament verabschiedete einstimmig die Resolution über die Unterstützung der Ukraine], in: *Regnum*, 7.3.2014, <<http://regnum.ru/news/polit/1775474.html>> (Zugriff November 2015).

**35** Neben Saakaschwili wird auch der ehemalige georgische Justizminister Surab Adeischwili, heute als Berater für die ukrainische Regierung tätig, in Georgien strafrechtlich verfolgt. Saakaschwili wurde im Dezember 2015 die georgische Staatsbürgerschaft entzogen, was ihm formal auch das Recht nimmt, sich in Georgien politisch zu betätigen. Mitglieder der VNB erklärten jedoch, er werde weiterhin eine politische Rolle spielen und Einfluss ausüben. »Lišenie graždanstva ne snizit vlijanija Saakašvili na politiku Gruzii« [Die Ausbürgerung mindert den Einfluss Saakaschwilis auf die Politik Georgiens nicht], in: *Kavkazskij Uzel*, 7.12.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/273762/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/273762/)> (Zugriff Februar 2016).

**36** Vasili Rukhadze, »Are Georgian-Ukrainian Bilateral Relations Deteriorating?«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 12 (30.3.2015) 58.

**37** *The Law of Georgia on Occupied Territories*, 23.10.2008, <[www.smr.gov.ge/docs/doc216.pdf](http://www.smr.gov.ge/docs/doc216.pdf)> (Zugriff Oktober 2015).

nannt wurden, gelten als illegal. Zwar wurde das Gesetz in den Jahren 2009 und 2010 ergänzt durch eine »Staatliche Strategie für die besetzten Gebiete: Engagement durch Kooperation«, doch folgte diese denselben Prinzipien. Sowohl Gesetz als auch Strategie schlossen direkte Kontakte mit den politischen Führungen in Suchum/i und Tskhinval/i aus.<sup>38</sup>

Trotz Kritik innerhalb und außerhalb Georgiens behielt die neue Regierung das Gesetz über die besetzten Gebiete bei.<sup>39</sup> Im praktischen Umgang mit den umstrittenen Territorien versuchte sie jedoch einen Neuanfang. Durch direktes Engagement gemeinsam mit Abchasien und Südossetien wollte sie den Konflikt entschärfen. Der neue »Staatsminister für Reintegration«,<sup>40</sup> Paata Sakareischwili, sandte gleich zu Beginn seiner Amtszeit 2012 zahlreiche Angebote in Richtung Suchum/i und Tskhinval/i. Um Abchasien und Südossetien aus der Isolation zu holen, sollten gesellschaftliche und wirtschaftliche Aktivitäten über die Konfliktlinien hinweg erleichtert werden. Das Staatsministerium strebte auch an, sich unmittelbar mit den politischen Führungen in Suchum/i und Tskhinval/i zu verständigen.<sup>41</sup>

Der neue Ansatz in der georgischen Konfliktpolitik hat bislang jedoch wenig bewirkt. Die Reaktionen Tskhinval/i/s und Suchum/i/s waren von Misstrauen geprägt, auch weil das Gesetz über die besetzten Gebiete in Kraft blieb. Hinzu kamen Divergenzen innerhalb der georgischen Regierung, denn nicht alle Regierungsmitglieder trugen den neuen konfliktpolitischen Kurs mit. Rasch machten sich schwer überbrückbare Widersprüche zwischen den Triebkräften georgischer Außen- und Konfliktpolitik bemerkbar. Besonders die Bemühungen um Aufnahme Georgiens in die Nato werden in Abchasien, Südossetien und Russland als Fortsetzung der offensiven Politik Saakaschwilis betrachtet. Der Vorrang euroatlantischer Integration infolge der Krise um die Ukraine schwächt die konfliktpolitische Ausrichtung in der georgischen Politik.

Ein weiteres Problem bildet die anhaltende wirtschaftliche Schwäche Georgiens. Das Bruttoinlandsprodukt ist in den Jahren 2012 bis 2015

<sup>38</sup> Vgl. »State Minister Presents Abkhaz, S. Ossetia Strategy to OSCE«, *Civil.ge*, 19.3.2010, <[www.civil.ge/eng/article.php?id=22103](http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22103)> (Zugriff Oktober 2015).

<sup>39</sup> Noch nicht abgeschlossen ist eine Initiative des Staatsministeriums für Versöhnung, das einige Punkte des Gesetzes verändern möchte. Zu den Inhalten des Gesetzes und den geplanten Modifikationen hat sich die Venedig-Kommission kritisch geäußert: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the 2013 Draft Amendments to the Law on the Occupied Territories of Georgia*, Straßburg, 9.12.2013 (Opinion Nr. 744/2013), <[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)036-e)>.

<sup>40</sup> Das für die Konfliktgebiete zuständige Staatsministerium war unter Präsident Saakaschwili in »Staatsministerium für Reintegration« umbenannt worden, was in Abchasien und Südossetien scharfe Proteste hervorrief. Bis zum Ende seiner Amtszeit Anfang 2014 weigerte sich Saakaschwili, dem Wunsch der neuen Regierung nach einem anderen Namen für das Ministerium nachzukommen. Heute heißt es »Staatsministerium für Versöhnung und bürgerliche Gleichheit«.

<sup>41</sup> »Gosministr Zaakareishwili gotov sest' za stol peregovorov s Raulem Khadžimba« [Staatsminister Sakareischwili ist bereit, sich mit Raul Chadschimba an den Verhandlungstisch zu setzen], in: *Ekho Kavkaza*, 30.8.2014, <[www.ekhoavkaza.com/archive/news/20140830/3235/2759.html?id=26557879](http://www.ekhoavkaza.com/archive/news/20140830/3235/2759.html?id=26557879)> (Zugriff November 2015).

kontinuierlich geschrumpft. Nach wie vor kämpft das Land mit hoher Arbeitslosigkeit (je nach Zählung bis zu 50 Prozent), sozioökonomischer Ungleichheit und einem starken Stadt-Land-Gefälle. Seit 2015 schlägt die russische Wirtschaftskrise auch auf die georgische Wirtschaft durch.<sup>42</sup> Die politischen Verhältnisse sind instabil, Koalitionskrisen und Wechsel in hohen Regierungämtern an der Tagesordnung.<sup>43</sup> Dies führt zu spürbarer Politikverdrossenheit und Desillusionierung über die politische Elite. Bei Umfragen im März 2016 unterstützten nur 16 Prozent der Befragten die Regierungskoalition Georgischer Traum und lediglich 15 Prozent die wichtigste Oppositionspartei Vereinte Nationale Bewegung. Die Zustimmung zu den übrigen Parteien lag zwischen null und neun Prozent. 29 Prozent gaben an, sich zu keiner Partei hingezogen zu fühlen. 61 Prozent zeigten sich unentschieden, für welche Partei sie in den bevorstehenden Parlamentswahlen stimmen würden.<sup>44</sup> Dieselbe Umfrage belegte auch, wie wenig Vertrauen die Gesellschaft in die Fähigkeit der Parteien und der politischen Elite hat, innere und äußere Probleme zu lösen. In den Augen der Befragten liegen die drängendsten Herausforderungen in der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (57 Prozent) und Armut (30 Prozent). Auch die territoriale Integrität des Landes rangiert mit 23 Prozent relativ weit oben auf der Prioritätenliste.<sup>45</sup> Über die Einstellungen in der Gesellschaft zu den Konflikten liegen derzeit keine aktuellen nuancierten Umfragen vor. 2013 ermittelte Caucasus Barometer, dass 73 Prozent der Befragten sich eindeutig für die Reintegration Abchasiens als Teil des georgischen Staates ohne besondere Autonomierechte aussprachen. Während 33 Prozent Autonomierechte befürworteten, lehnten 28 Prozent sie ausdrücklich ab. 76 Prozent gaben an, ein unabhängiges Abchasien niemals zu akzeptieren.<sup>46</sup> Die Frage der territorialen Integrität birgt demnach weiterhin politische Brisanz und könnte auch in den bevorstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (2016 und 2017) eine Rolle spielen.

<sup>42</sup> Vgl. Economist Intelligence Unit, *Country Report Georgia*, 17.2.2016.

<sup>43</sup> Zuletzt kündigte der Koalitionspartner Republikanische Partei Georgiens an, im Wahlkampf zu den Parlamentswahlen am 8. Oktober 2016 unabhängig von der Koalition Georgischer Traum anzutreten. Vgl. »GD Coalition Members Part Ways for Upcoming Elections«, *Civil.ge*, 31.3.2016, <[www.civil.ge/eng/article.php?id=29075](http://www.civil.ge/eng/article.php?id=29075)> (Zugriff März 2016).

<sup>44</sup> National Democratic Institute, *Public Attitudes in Georgia*, März 2016, <[www.ndi.org/files/NDI%20Georgia\\_March%202016%20poll\\_Public%20Political\\_ENG\\_vf.pdf](http://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_March%202016%20poll_Public%20Political_ENG_vf.pdf)> (Zugriff April 2016).

<sup>45</sup> Ebd. Bei einer Umfrage im November 2015 nannten 30 Prozent der Befragten territoriale Integrität als »most important issue«. National Democratic Institute, *Public Attitudes in Georgia*, November 2015, <[www.ndi.org/files/NDI\\_Winter%20poll\\_2015\\_Public%20presentation\\_ENG\\_version%20FINAL\\_0.pdf](http://www.ndi.org/files/NDI_Winter%20poll_2015_Public%20presentation_ENG_version%20FINAL_0.pdf)> (Zugriff November 2015).

<sup>46</sup> *Caucasus Barometer 2013 Georgia*, <[http://caucasusbarometer.org/en/cb2013ge/RC6\\_4/](http://caucasusbarometer.org/en/cb2013ge/RC6_4/)> (Zugriff Februar 2016).

## Abchasien seit 2014

Auf den ersten Blick unterstützte Abchasiens politische Führung rückhaltlos die russische Politik in der Ukraine.<sup>47</sup> Bei genauerem Hinsehen ergab sich jedoch ein widersprüchlicheres Bild. So herrschte vor allem in den ersten Monaten der Krise große Sorge, der Zustrom russischer Gelder nach Abchasien könne versiegen, sollte Moskau verstärkt in die wirtschaftliche Entwicklung der Krim investieren. Befürchtet wurde auch, russische Touristen/innen könnten den patriotischen Aufrufen ihrer Regierung folgen und ihren Urlaub in Zukunft auf der Krim statt in Abchasien verbringen. Politische und zivilgesellschaftliche Akteure warnten, dass Abchasien vor dem Hintergrund der Krise noch weiter in Isolation und Abhängigkeit von Russland abgleiten könnte.<sup>48</sup> Im Gegensatz zu Tskhinval/i hat Suchum/i bis heute die Donetsker und Luhansker »Volksrepubliken« nicht anerkannt.<sup>49</sup>

Im Frühjahr 2014 brachten russische und abchasische Akteure die Idee einer »Assoziierung« Abchasiens mit Russland auf, die auch als »symmetrische Antwort« auf das Assoziierungsabkommen zwischen Georgien und der EU verstanden werden konnte.<sup>50</sup> In Abchasien löste diese Initiative heftige Gegenwehr aus. Zahlreiche Akteure wandten sich öffentlich gegen eine Assoziierung und bezeichneten sie als Gefahr für die abchasische Unabhängigkeit.<sup>51</sup> Diese Reaktion schrieb eine Serie von Meinungsverschiedenheiten fort, welche das Verhältnis zwischen Moskau und Suchum/i seit der russischen Anerkennung Abchasiens im August 2008 prägten. Hierzu zählen die Frage des Land- und Immobilienbesitzes in Abchasien, von dem russische Staatsbürger/innen bislang ausgeschlossen sind, die Ausbeutung von Erdölreserven vor der abchasischen Küste, der Status der abchasischen Kirche, die auch von Russland noch immer zum kanonischen Territorium der Georgisch-Orthodoxen Kirche gezählt wird, oder widerstreitende Ansprüche auf Territorien an der russisch-abchasischen Grenze. In keiner dieser Fragen konnte bis heute Einvernehmen zwischen Suchum/i und Moskau erzielt werden.

<sup>47</sup> »Nasil'stvennaja ukrainizacija i gruzinizacija – vešči schožije« [Erzwungene Ukrainisierung und Georgisierung sind das Gleiche], Interview mit dem stellvertretenden Außenminister Abchasiens, Irakli Chintba, in: *Izvestija*, 22.4.2014.

<sup>48</sup> Interviews der Autorin, Suchum/i, April 2014.

<sup>49</sup> Suchum/i wolle sich nicht in die Minsker Verhandlungen zur Ukraine einmischen und sein Schicksal nicht mit den sogenannten Volksrepubliken Donetsk und Luhansk verbinden, denn anders als Abchasien strebten beide die Vereinigung mit der Russischen Föderation an. Interviews der Autorin, Suchum/i, April 2016.

<sup>50</sup> Taras Šamba, »Nezavisimyj Abchazii neobchodimy asociirovannije otnošenija s Rossiej« [Das unabhängige Abchasien braucht die Assoziation mit Russland], in: *Regnum*, 8.5.2014.

<sup>51</sup> »Ideja asociirovannykh otnošenij ne imejet perspektivy v Abchazii« [Die Idee der Assoziierung hat in Abchasien keine Perspektive], in: *Apsnypress*, 11.6.2014, <[www.apsnypress.info/news/ideya-assotsirovannykh-otnoshenij-ne-imeet-perspektivy-v-abkhazii-/](http://www.apsnypress.info/news/ideya-assotsirovannykh-otnoshenij-ne-imeet-perspektivy-v-abkhazii-/)>; Inal Chašig, »Esli izbrannyj prezident zajavit o vchoždenii v Rossiju – ceremonija ne budut« [Wenn der neu gewählte Präsident Abchasiens den Beitritt zu Russland verkündet, wird man keine Umstände mit ihm machen], in: *Kavkazskij Uzel*, 22.8.2014, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/247876/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/247876/)> (Zugriff Februar 2016).

In der ohnehin angespannten politischen Situation eskalierten im Mai 2014 Auseinandersetzungen zwischen Opposition und Regierung. Straßenproteste in Suchum/i führten in nur wenigen Tagen zum Sturz des Präsidenten Alexander Ankwab und zu der Entscheidung, am 24. August 2014 vorgezogene Präsidentschaftswahlen abzuhalten. Die Ursachen dieser Entwicklung lagen in internen Elitekonflikten, die das politische Leben in Abchasien seit geraumer Zeit bestimmen. Wegen seines autoritären und zentralistischen Führungsstils hatte Präsident Ankwab schon länger in der Kritik gestanden. Die Monopolisierung der politischen Macht während seiner Amtszeit entfremdete ihn nicht nur der Opposition, sondern auch den politischen Parteien und Bewegungen, die ihn unterstützt hatten.<sup>52</sup>

Unmittelbarer Auslöser der Mai-Krise war der bereits seit langem schwellende Streit über die abchasische Staatsbürgerschaft für die georgische Bevölkerung in Gal/i im Osten Abchasiens. Während Ankwabs Präsidentschaft hatte fast die Hälfte der rund 45 000 georgischen Einwohner/innen Gal/i/s abchasische Pässe erhalten. Nun behauptete die oppositionelle Front Nationaler Einheit Abchasiens (FNEA), die Einbürgerungsverfahren seien verfassungswidrig, und forderte ihre Überprüfung. Seit jeher ist die Frage, welchen Status und welche Staatsbürgerschaft die georgische Bevölkerung Gal/i/s erhalten soll, ein neuralgischer Punkt in der abchasischen Politik. In den Augen großer Teile der abchasischen Bevölkerung bilden die Bewohner/innen Gal/i/s eine »fünfte Kolonne« Georgiens, ihre Integration ist innenpolitisch höchst umstritten. Teile der politischen Elite nutzen das Thema immer wieder, um ihre Wählerschaft mit nationalistischen Parolen zu mobilisieren. Darüber hinaus würden die Georgier/innen in Gal/i ein nicht unwesentliches, womöglich sogar entscheidendes Wählerpotential bilden. Vor den Wahlen am 24. August 2014 wurden die in Gal/i verteilten Pässe »vorübergehend« eingezogen, so dass sich die Mehrheit der Bevölkerung des Gebiets an der Stimmabgabe gehindert sah.<sup>53</sup> Seit 2014 hat sich die rechtliche Situation der Georgier/innen in Gal/i weiter verschlechtert. Im Herbst 2015 kündigte Suchum/i an, landesweit biometrische Pässe einzuführen, davon aber die georgischen Einwohner/innen Gal/i/s auszuschließen, da viele ihre georgische Staatsbürgerschaft nicht aufgeben hätten.<sup>54</sup> Im Februar 2016 trat ein neues Gesetz

<sup>52</sup> Die größte Oppositionspartei war 2014 die Front Nationaler Einheit Abchasiens (FNEA) um Raul Chadschimba. Ankwab wurde in erster Linie von der Veteranenvereinigung Amzachara und dem Parteienbündnis »Einheitliches Abchasien« unterstützt.

<sup>53</sup> Liana Kvarčelia, »Što slučilos' v Abchazii« [Was in Abchasien passierte], *Centre for Humanitarian Programmes*, 3.9.2014 <<http://apsny-chp.org/opinions/?ID=93>> (Zugriff Februar 2016); Sergej Markedonov, »Uroki Abchazii« [Lehren aus Abchasien], in: *Rossija v Global'noj Politike*, 3.6.2014, <[www.globalaffairs.ru/global-processes/Uroki-Abkhazii-16685](http://www.globalaffairs.ru/global-processes/Uroki-Abkhazii-16685)> (Zugriff Oktober 2014).

<sup>54</sup> »Gruzinskie graždane v Abchazii nedovol'ny otkazom v vydače mestnych pasportov« [Die georgischen Bürger/innen Abchasiens sind unzufrieden, weil sie keine abchasischen Pässe bekommen], in: *Kavkazskij Uzel*, 19.10.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/270885/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/270885/)> (Zugriff Februar 2016); »Obmen pasportov vy Abchazii načnetsja v marte« [Der Austausch der Pässe in Abchasien beginnt im März], in: *Ekho Kavkaza*, 5.2.2016, <[www.ekhoavkaza.com/content/article/27534861.html](http://www.ekhoavkaza.com/content/article/27534861.html)> (Zugriff Februar 2016). Zur prekären Situation der

»Über die rechtliche Lage von Ausländern/innen in der Republik Abchasien« in Kraft, das Einwohner/innen Gal/i/s mit georgischer Staatsbürgerschaft als »Ausländer/innen« klassifiziert. Damit haben sie weder das Recht, sich ständig in Abchasien aufzuhalten, noch dürfen sie politische Partizipation ausüben.<sup>55</sup> Auf kritische Reaktionen in Abchasien und aus der internationalen Gemeinschaft hin wurden von offizieller Seite Ergänzungen in Aussicht gestellt, um die Wirkung auf die Bevölkerung in Gal/i abzumildern. Gegner/innen des Gesetzes betrachten es jedoch als gezielte Diskriminierung.<sup>56</sup>

Die Wahlen am 24. August 2014 endeten mit einem Sieg der Opposition und brachten Raul Chadschimba, den Vorsitzenden der FNEA, an die Macht. Dieser ist seit langem eine prägende Figur in der abchasischen Politik. Vor seiner Wahl 2014 war er dreimal als Präsidentschaftskandidat unterlegen. Schon 2004 war er, offen von Moskau favorisiert, gegen Sergei Bagapsch angetreten, musste aber nach heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen seine Niederlage einräumen.

Die russische Regierung bezog weder zur Frage der Assoziierung Abchasiens noch zum innerabchasischen Machtkampf offiziell Stellung. Vielmehr beanspruchte Moskau die Rolle eines »neutralen Vermittlers«. Der Berater des russischen Präsidenten für die Beziehungen mit Abchasien und Südossetien, Wladislaw Surkow, reiste während des Mai-Aufstandes nach Suchum/i und führte mit allen Parteien Gespräche, über deren Inhalt wenig bekannt wurde. Aus russischer Perspektive war der politische Umsturz in Abchasien nicht notwendig, aber vorteilhaft. Moskau sieht sich in Raul Chadschimba einem altbekannten Verbündeten und Verhandlungspartner gegenüber, der schwächer ist als Ankwab. Kurz nach seiner Wahl erklärte Chadschimba denn auch seine Bereitschaft, mit Russland über einen neuen Vertrag zu verhandeln. Auch zeigt er sich offener, was den Erwerb von Grundbesitz durch russische Staatsbürger/innen betrifft, und spricht sich für mehr Kontrolle der Grenzen zu Georgien aus.<sup>57</sup>

Im Oktober 2014 legte Moskau seinen Entwurf für einen »Bündnis- und Integrationsvertrag zwischen der Russischen Föderation und der Republik Abchasien« vor. Er enthielt tief in den abchasischen Souveränitätsanspruch eingreifende Maßnahmen, mit denen eine gemeinsame Außenpolitik, ein

georgischen Bevölkerung in Gal/i siehe Conciliation Resources, *The Realm of the Possible. Finding Ways Forward in the Georgian-Abkhaz Context: People in the Gal/i Region*, London, Juli 2015 (Conciliation Resources Discussion Paper).

<sup>55</sup> »V Abchazii prinjat zakon o pravovom položenii inostrannykh graždan« [In Abchasien ist ein Gesetz über die rechtliche Lage ausländischer Bürger angenommen worden], in: *Abchazija-Inform*, 30.12.2015, <<http://abkhazinform.com/item/2900-v-abkhazii-prinyat-zakon-o-pravovom-polozhenii-inostrannykh-grazhdan>> (Zugriff April 2016).

<sup>56</sup> Interviews der Autorin, Suchum/i, April 2016.

<sup>57</sup> Vgl. »Vlasti Abchazii zadumalis' ob otmene zapreta na prodazu nedvizimosti inostrancam« [Die abchasische Regierung überdenkt das Verbot, Ausländern Immobilien zu verkaufen], *Kommersant.ru*, 28.8.2015, <[www.kommersant.ru/doc/2799529](http://www.kommersant.ru/doc/2799529)> (Zugriff Oktober 2015); »Raul Chadžimba: »My chotim, čtoby garantii našej bezopasnosti byli bolee četko ogovoreny« [Wir möchten klarere Absprachen über unsere Sicherheit], *ITAR-Tass*, 28.8.2014, <<http://itar-tass.com/opinions/interviews/2249>> (Zugriff Oktober 2014).

gemeinsamer Verteidigungs- und Sicherheitsraum sowie ein gemeinsamer Gesellschafts- und Wirtschaftsraum geschaffen werden sollten.<sup>58</sup> Als der Entwurf an die abchasische Presse gelangte, löste er einen Skandal aus. Kritiker/innen warfen Moskau vor, die abchasische Staatlichkeit zu unterwandern.<sup>59</sup>

Daraufhin präsentierte die abchasische Seite ihrerseits ein Konzept für einen »Vertrag über Bündnis und strategische Partnerschaft«, das sich vom russischen Vorschlag in wesentlichen Punkten unterschied.<sup>60</sup> Der Vertrag, der am 24. November 2014 unterzeichnet wurde, trug den abchasischen Titel und spiegelte eine Reihe von Kompromissen über strittige Punkte wider. Gleichwohl impliziert er eine noch engere politische, außenpolitische, wirtschaftliche und militärische Anbindung Abchasiens an Russland.<sup>61</sup>

Die Unterzeichnung des Vertrages wurde von russischer Seite mit der Zusage weiterer großzügiger Finanzhilfen für Abchasien verknüpft.<sup>62</sup> Im Laufe des Jahres 2015 verzögerte sich deren Auszahlung jedoch erheblich,

**58** »Dogovor meždu Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Abchazija o sojuzničestve i integracii« [Abkommen zwischen der Russischen Föderation und der Republik Abchasien über Union und Integration], *apsnypress.info*, 13.10.2014.

**59** Vgl. Arda Inal-Ipa, »Moskovski Proekt Dogovora Suchum ne ustroil« [Suchum/i gefällt der Moskauer Vertragsentwurf nicht], in: *Nezavisimaja gazeta*, 17.11.2014.

**60** *Apsnypress, Dokumenty*, 30.10.2014. So hieß es im russischen Entwurf unter anderem, dass Einbürgerungsverfahren für Staatsbürger/innen beider Seiten erleichtert werden sollten. In der abchasischen Version dagegen fand sich diese Bestimmung nur für abchasische Bürger/innen, die die russische Staatsbürgerschaft beantragen. Ferner beinhaltete der russische Vorschlag die möglichst vollständige Integration der abchasischen in die russischen Streitkräfte, während der abchasische auf eigenständigem Militär beharrte. Außerdem sah das abchasische Konzept höhere Finanzleistungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich vor als das russische. »Dogovor o sojuzničestve meždu Rossiej i Abchaziej. Popravki abchazkoj storony« [Bündnisvertrag zwischen Russland und Abchasien. Die Korrekturen der abchasischen Seite], in: *Kavkazskij Uzel*, 5.11.2014, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/251796/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/251796/)> (Zugriff Februar 2016).

**61** »Proekty rossijsko-abchaskogo dogovora. Sraivnenie« [Die Entwürfe des russisch-abchasischen Vertrags. Vergleich], in: *Kavkazskij Uzel*, 24.11.2014, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/252874/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/252874/)> (Zugriff Februar 2016). Geplant und in Teilabkommen bereits umgesetzt sind ein gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungsraum, ein gemeinsamer Wirtschafts- und Zollraum, die gemeinsame Kontrolle der Grenze mit Georgien und eine koordinierte Außenpolitik. Als erstes Beispiel für diese gelten die Sanktionen, die Abchasien nach dem Abschuss eines russischen Kampfflugzeugs durch türkische Streitkräfte Ende November 2015 gegen wirtschaftliche Aktivitäten mit türkischen Akteuren erließ. Vgl. »Abchazija vvela sankcii protiv Turcii« [Abchasien hat Sanktionen gegen die Türkei verhängt], in: *Kavkazskij Uzel*, 20.1.2016, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/276207/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/276207/)> (Zugriff Februar 2016). Allerdings wird in Abchasien darauf verwiesen, dass diese Sanktionen den wirtschaftlichen Austausch mit der abchasischen Diaspora in der Türkei, ein wichtiger Faktor für die abchasische Wirtschaft, kaum beeinträchtigen. Interviews der Autorin, Suchum/i, April 2016.

**62** »Putin zajavil, čto Rossija vydelit Abchazii 5 mlrd rub v 2015 godu« [Putin kündigte an, dass Russland im Jahre 2015 Abchasien 5 Milliarden Rubel zuteilen wird], in: *Ria Novosti*, 24.11.2014, <<http://ria.ru/economy/20141124/1034868563.html>> (Zugriff Februar 2016).

so dass der abchasische Etat spürbar schrumpfte.<sup>63</sup> Beobachter/innen führten dies auf die Wirtschaftskrise in Russland zurück, aber auch auf Meinungsverschiedenheiten zwischen Suchum/i und Moskau darüber, wie einzelne Bestimmungen des neuen Vertrags umgesetzt werden sollten.<sup>64</sup> Zwar wurden für 2016 wieder höhere Unterstützungszahlungen angekündigt,<sup>65</sup> doch bleibt abzuwarten, ob das Geld tatsächlich fließen wird. Abchasiens wirtschaftliche Lage ist nach wie vor prekär, die politische Situation instabil. Die Ereignisse des Mai 2014 haben tiefe Verunsicherung hinterlassen. Im Frühjahr 2016 startete die Opposition eine Kampagne für vorgezogene Präsidentschaftswahlen, um Raul Chadschimba abzuwählen.<sup>66</sup> Die Desillusionierung vieler Menschen über Abchasiens wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten schließt auch wachsende Zweifel daran ein, dass Russland zu wirklicher Unterstützung bereit ist.

## Südossetien

Auch die südossetische Führung unterstützte euphorisch die russische Politik auf der Krim und im Osten der Ukraine. Bereits im Juni 2014 erkannte sie die »Volksrepubliken« in Donetsk und Luhansk an und nahm »diplomatische Beziehungen« zu ihnen auf.<sup>67</sup>

Bei den Parlamentswahlen am 8. Mai 2014 trug die Partei »Einiges Ossetien«, die Präsident Leonid Tibilow nahesteht, den Sieg davon. Ihr Wahlkampfeslogan lautete »Einiges Ossetien – der Weg nach Russland«.<sup>68</sup> Der Erfolg der Partei ist Ausdruck des mehrheitlichen Wunsches der Bevölkerung Südossetiens, dass dieses sich mit Nordossetien und damit Russland vereinigen möge.<sup>69</sup> Die Südosseten/innen hatten bereits 1992 und 2006 in (international nicht anerkannten) Referenden für den Beitritt zur Russischen Föderation gestimmt. »Einiges Ossetien« erklärte nach der Wahl, ein weiteres Referendum solle abgehalten werden. Dieses Anliegen wird

<sup>63</sup> »Bjudžet Abchazii na 2015 god umen'sen vdvoe iz-za sokrašenija pomošči Rossii« [Der abchasische Haushalt fällt wegen der Einschränkung der russischen Hilfen halb so hoch aus], in: *Kavkazskij Uzel*, 16.12.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/274421/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/274421/)> (Zugriff Februar 2016).

<sup>64</sup> Vasili Rukhadze, »In the Face of Recent Russian-Abkhaz Disagreements, Is Georgian-Abkhaz Dialogue Possible?«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 12 (9.7.2015) 128; Interviews der Autorin, Suchum/i, April 2016.

<sup>65</sup> »Abchazija polučit iz Rossii 7,867 mlrd rublej v 2016 godu« [Abchasien erhält von Russland 7,867 Milliarden Rubel für das Jahr 2016], in: *Kavkazskij Uzel*, 29.12.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/275201/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/275201/)> (Zugriff Februar 2016).

<sup>66</sup> Liz Fuller, »Abkhaz Opposition Launches New Campaign to Unseat De Facto President«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 27.4.2016.

<sup>67</sup> »Južnaja Ossetija priznala nezavisimost' samoprovozglašonnoj Doneckoj Narodnoj Respubliki« [Südossetien hat die Unabhängigkeit der selbsternannten Volksrepublik Donetsk anerkannt], in: *Kavkazskij Uzel*, 27.6.2014, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/244974/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/244974/)> (Zugriff November 2015).

<sup>68</sup> »Na vyborach pobedila partija, vystupajuščaja za prisoedinenie respubliki v RF« [Bei den Wahlen siegte die Partei, die sich für den Anschluss an Russland einsetzt], in: *Kommer-sant*, 10.6.2014.

<sup>69</sup> Siehe auch Toal/O'Loughlin, »Inside South Ossetia« [wie Fn. 23].

auch von Präsident Tibilow unterstützt.<sup>70</sup> Russland reagierte jedoch eher verhalten. So dämpfte Wladislaw Surkow, Beauftragter des russischen Präsidenten für die Beziehungen zu Abchasien und Südossetien, immer wieder Südossetiens Hoffnung auf eine Vereinigung mit Russland.<sup>71</sup>

Russland und Südossetien schlossen im März 2015 einen neuen »Vertrag über Bündnis und Integration«. Der Verhandlungsprozess darüber hatte einige Monate nach dem öffentlichen Eklat in Abchasien begonnen. Zwar waren auch hier einige Meinungsverschiedenheiten zu beseitigen, doch der Prozess verlief wesentlich einfacher als in Abchasien. Anders als dort wurde der ursprünglich von Russland vorgeschlagene Titel von der südossetischen Seite nicht als unannehmbar kritisiert, sondern blieb sogar noch hinter den Erwartungen Südossetiens zurück. Laut Vertrag soll Russland die Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit Südossetiens sowie den Schutz seiner Grenzen garantieren. Weitere Vertragsbestandteile sind Freizügigkeit an der südossetisch-russischen Grenze sowie umfangreiche russische Hilfsleistungen für staatliche Strukturen und Sozialwesen in Südossetien.<sup>72</sup>

Einige Wochen nach dem Abschluss des Vertrages begannen russische und südossetische Sicherheitskräfte, Abschnitte der südossetisch-georgischen Grenzlinie zu befestigen. Dabei errichteten sie immer wieder Markierungen jenseits der Konfliktlinie. Auch ein kurzer Teil der Baku-Supsa-Ölpipeline liegt nun auf südossetisch-russisch kontrolliertem Gebiet.<sup>73</sup> Moskau und Tskhinval/i weisen Vorwürfe zurück, sie hätten illegal zusätzliches Territorium besetzt. Ebenso wenig sei durch die »Sicherung der Grenze« der Betrieb der Ölpipeline eingeschränkt oder gefährdet.<sup>74</sup> Die Verschärfung der Situation an der Grenzlinie zwischen Südossetien und Georgien hat neuerliche Spannungen zwischen den Konfliktparteien erzeugt. Für die Menschen in den grenznahen Regionen Südossetiens und Restgeorgiens ist es nun noch schwieriger, die Grenze zu passieren.

**70** »Prezident Južnoj Ossetii iniciiruet prisoeдинenie k Rossii« [Der Präsident Südossetiens initiiert den Anschluss an Russland], in: *Kavkazskij Uzel*, 19.10.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/270909/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/270909/)> (Zugriff November 2015).

**71** »Surkov ne zatragival voprosa o vchoždenii RJuO v sostav Rossii« [Surkov spricht die Frage des Beitritts Südossetiens zur Russischen Föderation nicht an], in: *Ekho Kavkaza*, 24.6.2014, <[www.ekhokavkaza.com/content/news/25433545.html](http://www.ekhokavkaza.com/content/news/25433545.html)> (Zugriff November 2015); »Protivorečivye stremlenija« [Widersprüchliche Bestrebungen], in: *Ekho Kavkaza*, 16.12.2013, <[www.ekhokavkaza.com/content/article/25202795.html](http://www.ekhokavkaza.com/content/article/25202795.html)> (Zugriff November 2015). Siehe auch »Kreml oproverg informaciju ob obsuždenii referendum a v Južnoj Ossetii« [Der Kreml dementiert Gespräche über ein Referendum in Südossetien], in: *Kavkazskij Uzel*, 20.10.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/270954/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/270954/)> (Zugriff November 2015).

**72** »Dogovor o sojuzničestve sulit sredstva Južnoj Osetii bez vchoždenija v Rossii« [Der Bündnisvertrag verspricht Südossetien Mittel ohne Vereinigung mit Russland], in: *Kavkazskij Uzel*, 18.3.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/259097/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/259097/)> (Zugriff November 2015).

**73** Vasili Rukhadze, »Russia Annexes Additional Georgian Lands, Closing in on the Strategic East-West Highway«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 12 (20.7.2015) 135.

**74** »Politologi vozložili na Rossiju otvetstvennost' za perenos granicy Južnoj Ossetii« [Politologen sehen die Verantwortung für die Verschiebung der Grenzen Südossetiens bei Russland], in: *Kavkazskij Uzel*, 16.7.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/265540/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/265540/)> (Zugriff November 2015).

## Schlussfolgerungen – Handlungsspielräume lokaler und internationaler Akteure

Die Krise um die Ukraine hat es der georgischen Regierungskoalition weiter erschwert, ihre außen- und konfliktpolitischen Ziele zu verfolgen. Trotz der (begrenzten) Normalisierung der Beziehungen zu Russland wird der nördliche Nachbar unverändert als Bedrohung wahrgenommen, erst recht seit Beginn der Krise. Dies verstärkt die euroatlantischen Ambitionen in Tbilisi. Neben der Assoziierung mit der EU bleibt die Nato-Mitgliedschaft ein Hauptziel der georgischen Außenpolitik. Wegen der Auseinandersetzungen in der Ukraine und Russlands Beteiligung daran schwindet die Hoffnung, dass sich die ungelösten Konflikte um Abchasien und Südossetien friedlich beilegen lassen. Moskaus Rolle in der Ukraine-Krise wird in Georgien als Fortführung der russischen Politik gegenüber Georgien gesehen, die dem Land weitere Nachteile bringt. Tbilisi bezeichnet die Verträge, die Moskau 2014 mit Suchum/i und 2015 mit Tskhinval/i geschlossen hat, als De-facto-Annexion. Auch wenn territoriale Integrität und Wiedervereinigung derzeit nicht zu den wichtigsten Themen in der georgischen Politik und Gesellschaft gehören, zeigen Umfragen, dass sie nach wie vor Mobilisierungspotential besitzen. Daraus erwächst der Regierung ein hohes Risiko, bedenkt man die innenpolitische Instabilität und die Politikverdrossenheit in der Bevölkerung. Der Kreis der politischen Akteure, die eine auf Engagement ausgerichtete Konfliktbearbeitung mittragen, hat sich seit 2012 nur wenig erweitert. Dieser politische Ansatz läuft deshalb Gefahr, wegen des sich verschlechternden internationalen, regionalen und nationalen politischen Kontexts zerrieben zu werden.

Die politische und wirtschaftliche Verflechtung Abchasiens und Südossetiens mit Russland hat sich seit 2014 fortgesetzt. Dies entspricht den Interessen Südossetiens, das nach Vereinigung mit Russland strebt, während Moskau derzeit nicht gewillt ist, diesem Wunsch nachzukommen. Tiefer ist der Einschnitt in Abchasien, wo nach wie vor Skepsis gegenüber einer vollständigen Übernahme durch Russland besteht. Der Machtwechsel in Suchum/i hat Moskau eine bessere Position verschafft, die es ihm erleichtert, seine Interessen durchzusetzen. Die politische und die wirtschaftliche Abhängigkeit Abchasiens von Russland schränken den Handlungsspielraum staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in Abchasien weiter ein. Bemerkbar macht sich dies auch in zunehmendem innenpolitischem Druck auf diejenigen Teile von Opposition und Zivilgesellschaft, die für mehr Unabhängigkeit von Russland und mehr Austausch mit Georgien und der internationalen Gemeinschaft eintreten.

Moskau hat seinen Einfluss in den beiden Konfliktgebieten seit 2014 noch einmal deutlich verstärkt. Abchasiens und Südossetiens politische, wirtschaftliche und militärische Integration bis knapp unter die Annexionsschwelle war eine symbolische Antwort auf Georgiens EU-Assoziierungsprozess. Sie sichert Moskau jedoch vor allem die politische Kontrolle in den Gebieten und eine wichtige strategische Position im Südkaukasus und in der Schwarzmeerregion. Seit dem Abschluss der neuen Verträge

zeigt die russische politische Führung trotz Südossetiens ausdrücklichen Beitrittswunsches wenig Bereitschaft, die Integration der beiden Gebiete voranzutreiben. Angesichts wachsender antikaukasischer Ressentiments in der russischen Gesellschaft birgt eine mögliche Annexion Südossetiens darüber hinaus auch innenpolitische Risiken für die russische Führung. Russland kooperiert weiter in den Genfer Diskussionen und betont, es wolle den Prozess der Normalisierung mit Georgien nicht gefährden. Wichtiger ist jedoch, dass Moskau – wie der Fall der Krim gezeigt hat – mit der tatsächlichen Annexion Abchasiens und Südossetiens einen Einflusshebel aus der Hand gäbe. Dieser könnte in seinem Verhältnis zu Tbilisi aber noch von Nutzen sein, je nachdem wie sich die georgische Innen- und Außenpolitik entwickelt. Deshalb wird die russische Politik ambivalent bleiben und gleichzeitig den Handlungsspielraum vor allem Abchasiens beschränken.

# Der Konflikt um Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine

Franziska Smolnik / Uwe Halbach

Der Konflikt um Berg-Karabach, der zwischen Armeniern/innen und Aserbaidshanern/innen herrscht, ist der am längsten währende Sezessionskonflikt im postsowjetischen Raum. Neben der Dauer hebt er sich auch durch das Ausmaß der Gewalterfahrungen hervor. Beim Entstehen der Sowjetunion mehrheitlich von ethnischen Armeniern/innen bewohnt, aber durch zaristische Politik administrativ und ökonomisch mit dem aserbaidshanischen Flachland verbunden,<sup>1</sup> wurde Berg-Karabach als Autonomes Gebiet der aserbaidshanischen Sowjetrepublik zugeordnet. Seitdem diese Konstellation Anfang der 1920er Jahre per Dekret geschaffen wurde, sorgte sie für Unmut innerhalb der armenischen Bevölkerung.<sup>2</sup> Insbesondere seit den 1970er Jahren warfen die Karabach-Armenier/innen der aserbaidshanischen Seite vor, eine diskriminierende Politik zu verfolgen, die die »De-Armenisierung« der Region zum Ziel habe.<sup>3</sup> Sie beanstandeten eingeschränkte kulturelle und sprachliche Rechte, eine Isolierung der Region von der Sowjetrepublik Armenien sowie ihre sozioökonomische Benachteiligung. Der Anteil der Armenier/innen an der Bevölkerung sank. Die aserbaidshanischen Einwohner/innen Berg-Karabachs wiederum kritisierten die Dominanz der lokalen armenischen Mehrheit und deren Ansinnen, die Region als eindeutig armenisch darzustellen.<sup>4</sup> Zwar kam es auch schon früher zu Protesten der Armenier/innen gegen die Zuordnung Berg-Karabachs zur aserbaidshanischen sozialistischen Sowjetrepublik (SSR), aber erst mit *Glasnost* (Transparenz) und *Perestroika* (Umbau) ab Mitte der 1980er Jahre vergrößerten sich ihre politischen Handlungsspielräume. Das Vorhaben, aus der aserbaidshanischen Sowjetrepublik aus- und in die armenische einzutreten, wurde nun noch entschiedener verfolgt, gestützt auf eine breite politische Basis.<sup>5</sup>

1 Arsène Saparov, »Why Autonomy? The Making of Nagorno-Karabakh Autonomous Region 1918–1925«, in: *Europe-Asia Studies*, 64 (2012) 2, S. 281–323.

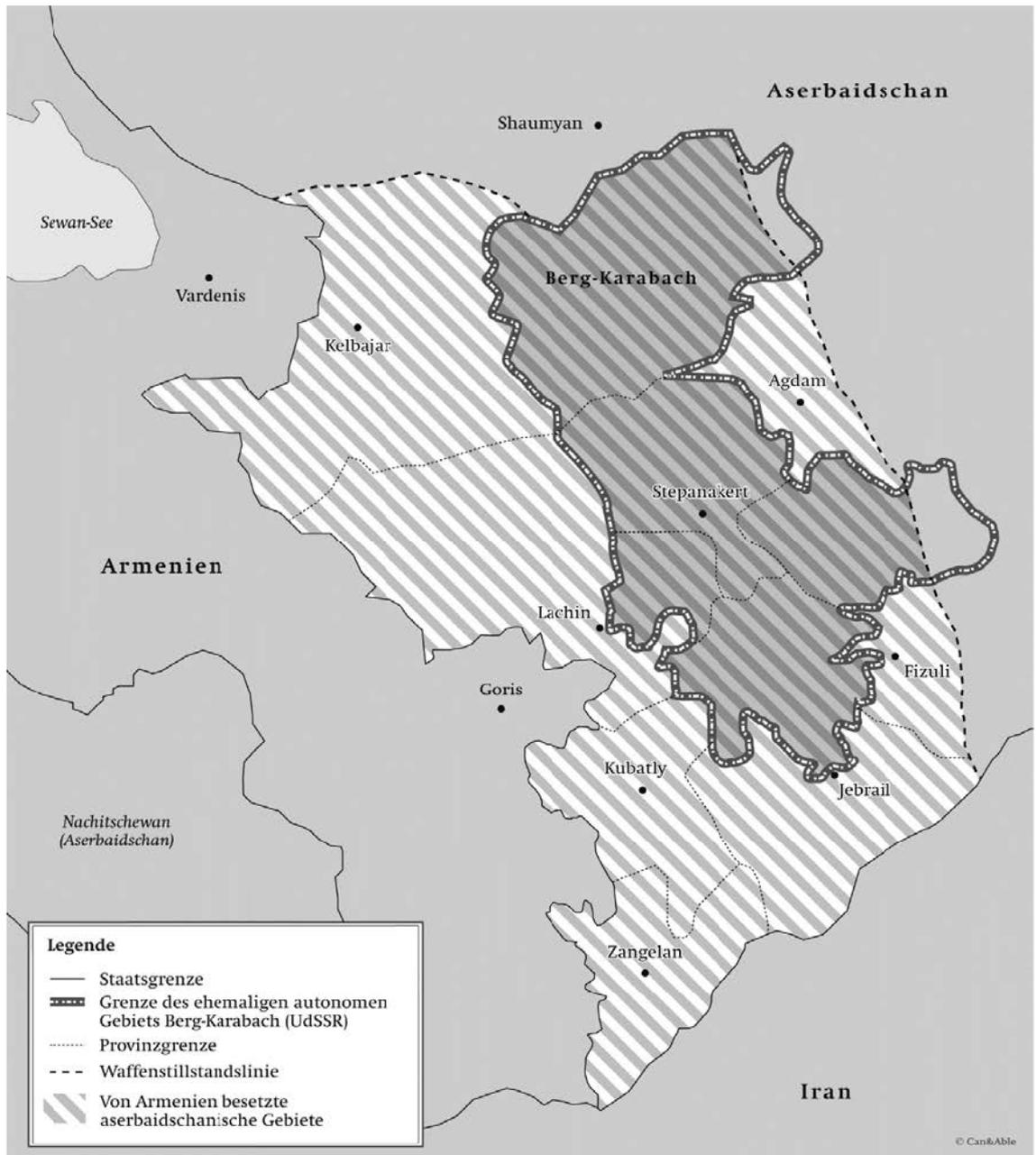
2 Zur Gründung des Autonomen Gebiets Berg-Karabach siehe Alexei Zverev, »Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988–1994«, in: Bruno Coppieters (Hg.), *Contested Borders in the Caucasus*, Brüssel 1996, S. 13–71 (17–19); Audrey L. Altstadt, »Nagorno-Karabakh – »Apple of Discord« in the Azerbaijan SSR«, in: *Central Asian Survey*, 7 (1988) 4, S. 63–78; Saparov, »Why Autonomy?« [wie Fn. 1].

3 Diese Kritik wurde zunächst vor allem in armenischen Intellektuellenkreisen artikuliert. Thomas De Waal, *Black Garden. Armenia and Azerbaijan through Peace and War*, New York 2003, S. 137–141.

4 De Waal, *Black Garden* [wie Fn. 3]; Stuart J. Kaufman, *Modern Hatreds. The Symbolic Politics of Ethnic War*, Ithaca/London 2001, S. 52–60.

5 Raymond Pearson, »Nationalities. Decolonising the Last Empire«, in: D. W. Spring (Hg.), *The Impact of Gorbachev. The First Phase, 1985–90*, London/New York 1991, S. 92–115 (100f); Ronald Grigor Suny, »Nationalism and Democracy in Gorbachev's Soviet Union: The Case

**Karte 4**  
**Der Konflikt um Berg-Karabach**



Die Geschehnisse Ende des Jahrzehnts setzten in den Beziehungen von Armeniern/innen und Aserbaidjanern/innen eine rasante Abwärtsspirale in Gang – nicht nur in Berg-Karabach, sondern auch in den Sowjetrepubliken Armenien und Aserbaidjan. Sie mündeten schließlich noch vor dem Ende der Sowjetunion in blutige Auseinandersetzungen. Der von 1991 bis 1994 geführte Krieg kostete schätzungsweise 22 000 bis 25 000

of Karabagh«, in: Rachel Denber (Hg.), *The Soviet Nationality Reader. The Disintegration in Context*, Boulder 1992, S. 485–507.

Menschen das Leben. Mehr als 700 000 Aserbajdschaner/innen und über 400 000 Armenier/innen mussten aus ihrer Heimat fliehen.<sup>6</sup> Die Vertriebenenzahlen auf Seiten Aserbajdschans sind auch deshalb ungleich höher, weil die armenische Seite in den Kämpfen nicht nur die Kontrolle über Berg-Karabach erlangte, sondern auch über sieben Distrikte Aserbajdschans, die außerhalb des früheren Autonomen Gebiets liegen.<sup>7</sup> So gut wie alle aserbajdschanischen (und kurdischen) Bewohner/innen wurden verdrängt.<sup>8</sup> Aserbajdschan sieht die Rückgabe der besetzten Gebiete als Grundvoraussetzung für weitere friedenspolitische Schritte. Dagegen ist man auf der armenischen Seite zusehends der Auffassung, diese Distrikte seien inzwischen keine Trumpfkarten in den Verhandlungen mehr, sondern »befreite armenische Gebiete« und Teil der 1991 ausgerufenen »Republik Berg-Karabach«.<sup>9</sup> Berg-Karabach hat heute rund 140 000 Einwohner/innen, fast ausschließlich ethnische Armenier/innen. Das Gebiet, das trotz proklamierter Unabhängigkeit und eigener politischer und administrativer Strukturen international von keinem Land als eigenständiger Staat anerkannt wird, ist von der Republik Armenien finanziell, militärisch und politisch abhängig.<sup>10</sup>

Die kriegerischen Auseinandersetzungen wurden mit einem 1994 unterzeichneten Waffenstillstand eingedämmt, der nach großen Verlusten auf beiden Seiten und durch Vermittlung Russlands zustande kam. Eine Konfliktlösung ist aber bis heute nicht in Sicht. Nach wie vor stehen sich beide Seiten unter Berufung auf grundlegende Prinzipien unversöhnlich gegenüber: Die armenische Seite propagiert das Recht auf nationale Selbstbestimmung, die aserbajdschanische Seite reklamiert das Recht auf territoriale Integrität. Sowohl Armenier/innen als auch Aserbajdschaner/innen beanspruchen das Gebiet für sich und stilisieren Berg-Karabach zur kulturellen Wiege ihrer Nation.<sup>11</sup> Aus dieser exklusiven Beanspruchung und aus der Mythologisierung, die durch einseitige Geschichtsschreibungen unter-

<sup>6</sup> Über die meisten numerischen Angaben herrscht zwischen den Konfliktparteien Uneinigkeit. Die hier genannten Zahlen finden sich bei International Crisis Group (ICG), *Nagorno-Karabakh. Risking War*, Brüssel 2007 (Europe Report Nr. 187), S. 1.

<sup>7</sup> Fünf davon kontrolliert die armenische Seite seitdem vollständig, zwei nur zum Teil.

<sup>8</sup> ICG, *Tackling Azerbaijan's IDP Burden*, Brüssel 2012 (Europe Briefing Nr. 67). Wichtig ist festzuhalten, dass es auf beiden Seiten zu Vertreibungen und daraus resultierend zu einer (ethnischen) Homogenisierung der Gesellschaften kam.

<sup>9</sup> ICG, *Armenia and Azerbaijan. Preventing War*, Brüssel 2011 (Europe Briefing Nr. 60), S. 1–2. Siehe auch Laurence Broers/Gerard Toal, »Cartographic Exhibitionism? Visualizing the Territory of Armenia and Karabakh«, in: *Problems of Post-Communism*, 60 (2013) 3, S. 16–35.

<sup>10</sup> Uwe Halbach/Franziska Smolnik, *Der Streit um Berg-Karabach. Spezifische Merkmale und die Konfliktparteien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2013 (SWP-Studie 2/2013).

<sup>11</sup> Michael Kohrs, »Geschichte als politisches Argument: Der ›Historikerstreit‹ um Berg-Karabach«, in: Fikret Adanır/Bernd Bonwetsch (Hg.), *Osmanismus, Nationalismus und der Kaukasus*, Wiesbaden 2005, S. 43–63; Philip Gamaghelyan/Sergey Romyantsev, »Armenia and Azerbaijan: The Nagorno Karabakh Conflict and the Reinterpretation of Narratives in History Textbooks«, in: Oksana Karpenko/Jana Javakhishvili (Hg.), *Myths and Conflict in the South Caucasus*, Bd. 1: *Instrumentalisation of Historical Narratives*, London: International Alert, 2013, S. 166–188.

mauert wird, lässt sich der eklatante Mangel an Kompromissbereitschaft ebenso erklären wie aus den häufig beschworenen Erinnerungen an die Gräueltaten des Krieges und an die ethnische Homogenisierung als Folge der Bevölkerungsverschiebungen. Hinzu kommt, dass trotz des Waffenstillstands bis heute Gewalt ausgeübt wird und Opfer zu verzeichnen sind. Mit bislang durchschnittlich rund 25 bis 30 Toten pro Jahr ist der Konflikt – entgegen der landläufigen Qualifizierung als »frozen conflict« – gemäß der Definition des Conflict Data Program der Universität von Uppsala ein aktiver bewaffneter Konflikt. Dessen Brisanz zeigte sich zuletzt in der jüngsten Gewalteskalation im April 2016, bei der auf beiden Seiten mehrere Dutzend Menschen ums Leben kamen.<sup>12</sup>

Seit dem Waffenstillstand von 1994 haben sich die Konfliktparteien nicht darauf einigen können, eine gemeinsam unterhaltene Friedenstruppe aufzustellen oder die Stationierung internationaler Peacekeeper zuzulassen. Ein effektives Monitoring der Waffenruhe hat daher nicht stattgefunden. Tatsächlich wird sie regelmäßig verletzt. Nicht nur an der Waffenstillstandslinie zwischen Aserbaidschan und dem abtrünnigen Berg-Karabach, der sogenannten »line of contact«, wo sich die Kontrahenten in ausgebauten und stark gesicherten Schützengräben gegenüberstehen, sondern auch an der Staatsgrenze zwischen Armenien und Aserbaidschan kommt es immer wieder zu Zwischenfällen.<sup>13</sup>

Für internationale Präsenz in diesem Konflikt sorgt zwar die Minsker Gruppe<sup>14</sup> der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Sie hat aber mit ihren Vermittlungsbemühungen bis heute keinen Durchbruch erzielt. 1992 wurde der Vorsitzende der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), der Vorläuferin der OSZE, beauftragt, eine Konferenz zur Beilegung des Berg-Karabach-Konflikts auszurichten. Als Austragungsort wurde die Stadt Minsk bestimmt. Diese Konferenz kam indes nie zustande. Stattdessen wurde zwei Jahre später in Anlehnung an den geplanten Konferenzort die Minsker Gruppe ins Leben gerufen. Unter Bezug auf die Beschlüsse des Budapester KSZE-Gipfeltreffens Ende 1994 ist im März 1995 das Modell der Co-Vorsitzenden der

**12** ICG, *Armenia and Azerbaijan* [wie Fn. 9], S. 3. »Definitions«. Department of Peace and Conflict Research Uppsala Universität, <[www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/)> (Zugriff am 6.1.2016). Zu den jüngsten Entwicklungen siehe auch weiter unten.

**13** Saferworld, *Towards a Secure Future. Community Voices in Border Areas of Armenia and Azerbaijan*, London, Januar 2015.

**14** Der Minsker Gruppe gehören die USA, Frankreich, Russland, Belarus, Finnland, Deutschland, Italien, Schweden, die Türkei sowie Armenien und Aserbaidschan als ständige Mitglieder an; komplettiert wird sie durch Vertreter/innen der OSZE-Troika, also der vorangehenden, aktuellen und designierten OSZE-Vorsitzländer. Zur Arbeit und zum Mandat der Minsker Gruppe siehe OSCE Minsk Group, <[www.osce.org/mg](http://www.osce.org/mg)> (Zugriff am 6.1.2016); auch: Thomas De Waal, »Remaking the Nagorno-Karabakh Peace Process«, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1.8.2010, <[carnegieendowment.org/2010/08/01/remaking-nagorno-karabakh-peace-process](http://carnegieendowment.org/2010/08/01/remaking-nagorno-karabakh-peace-process)> (Zugriff am 7.1.2016); Rexane Dehdashti-Rasmussen, »The Conflict over Nagorno-Karabakh: Causes, the Status of Negotiations, and Prospects«, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH, *Yearbook of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (OSCE Yearbook 2006)*, Baden-Baden 2007, S. 189–210.

Minsker Gruppe eingeführt worden. 1997 wurde das zunächst bilaterale Arrangement zu einem trilateralen ausgebaut; seither haben Russland, Frankreich und die USA gemeinsam den Vorsitz.<sup>15</sup> Das Mandat der OSZE in diesem Konflikt ist allerdings stark beschränkt. Inspektionen der Waffenstillstandslinie finden beispielsweise nur nach vorheriger Ankündigung statt; das Team um Andrzej Kasprzyk, den Persönlichen Repräsentanten des amtierenden Vorsitzenden der OSZE, ist auch nicht befugt, bei Verletzungen des Waffenstillstands eine eigene Fact Finding Mission einzusetzen. Die Minsker Gruppe ist vor allem als Mediatorin auf Ebene der Regierungschefs/innen, der Track-1-Ebene, in Erscheinung getreten.<sup>16</sup>

Angesichts mangelnder Fortschritte auf dem Weg zu einer politischen Regelung des Konflikts hat vor allem Baku immer öfter seine Missbilligung des Formats zum Ausdruck gebracht und Mediationsalternativen gefordert. Die Minsker Gruppe steht nicht nur in der Kritik, weil eine diplomatische Konfliktlösung ausbleibt, sondern auch wegen ihres intransparenten Charakters. Das gilt auch für die sogenannten Madrider Prinzipien, über die seit 2007 verhandelt wird, von denen bislang aber nur eine knappe Zusammenfassung bekannt ist.<sup>17</sup> Bis vor kurzem wurde als größtes Verdienst der Minsker Gruppe gesehen, dass der Konflikt nicht wieder in einen unkontrollierten Krieg ausgebrochen ist. Die Eskalation Anfang April 2016, der schlimmste Gewaltausbruch seit Unterzeichnung des Waffenstillstands vor mehr als zwei Jahrzehnten, stellt aber auch diese vermeintliche Errungenschaft in Frage.

## Entwicklungen seit 2014

Das Referendum über den Status der Krim und die anschließende Annexion der Halbinsel durch Russland haben den Widerspruch zwischen den völkerrechtlichen Prinzipien der nationalen Selbstbestimmung und der territorialen Integrität bestehender Staaten wieder zum Thema werden lassen. Dies strahlt auch auf den Konflikt um Berg-Karabach zurück. Das offizielle Eriwan stellte sich auf die russische Seite und stimmte in der UN-Generalversammlung gegen eine Resolution, die das Krim-Referendum für ungültig erklärt. Berg-Karabach richtete aus Anlass des Referendums sogar eine öffentliche Feier aus, weil es das Prinzip nationaler Selbstbestimmung bekräftigt sah, und forderte erneut die Rückkehr an den Verhandlungs-

<sup>15</sup> Die Minsker Gruppe besteht bis heute, ist aber nur wenig sichtbar.

<sup>16</sup> An Konsultationen auf dieser Ebene sind seit 1998 nur noch die Vertreter/innen Aserbaidschans und Armeniens beteiligt, während es sich anfänglich um ein trilaterales Format unter Einbeziehung der Armenier/innen Berg-Karabachs handelte.

<sup>17</sup> Von den 14 bis 16 Prinzipien des Dokuments sind die folgenden bekannt: Rückgabe der besetzten Gebiete, die außerhalb des ehemals Autonomen Gebiets Berg-Karabach liegen; ein Interim-Status für Berg-Karabach inklusive Sicherheitsgarantien und Garantien für Self-Governance; ein Verbindungskorridor zwischen Berg-Karabach und der Republik Armenien; eine gesicherte und friedliche Rückkehr aller Vertriebenen; ein zukünftiges Referendum über den Status Berg-Karabachs; der Einsatz internationaler Peacekeeper und die Leistung von Wiederaufbauhilfe. »Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries«, L'Aquila, 10.7.2009, <[www.osce.org/mg/51152](http://www.osce.org/mg/51152)> (Zugriff am 7.1.2016).

tisch im Rahmen der Minsker Gruppe.<sup>18</sup> Auf der Gegenseite wurde die Annexion der Krim als Gelegenheit wahrgenommen, die Verletzung der eigenen territorialen Integrität stärker in den Fokus der internationalen Aufmerksamkeit zu rücken. Baku stimmte entsprechend für die UN-Resolution und unterstützte somit die Souveränität der Ukraine. An der Reaktion der internationalen Gemeinschaft beklagte man einmal mehr deren »doppelte Standards«, hätte sie doch die Abspaltung Berg-Karabachs von Aserbaidschan praktisch hingenommen.

### Konfliktdynamiken

Der Konflikt um Berg-Karabach war zu keinem Zeitpunkt eingefroren. Allerdings hat sich die Situation seit 2014 zusehends verschlechtert. Einen bisherigen Höhepunkt fand diese Negativentwicklung mit der Eskalation in der ersten Aprilwoche 2016, die bereits unter der Bezeichnung »Vier-tage-Krieg« figuriert.<sup>19</sup> Schon 2014 war das bis dahin gewaltreichste Jahr seit Unterzeichnung des Waffenstillstands: Schätzungsweise 72 Menschen verloren dabei ihr Leben, es kam zu mehreren Gewaltereignissen von einer Intensität, die über jene der Scharmützel vergangener Jahre hinauswies. Erstmals seit 1994 wurde wieder ein Hubschrauber abgeschossen; es kam vermehrt zum Einsatz von (Aufklärungs-)Drohnen.<sup>20</sup> Dieser Negativtrend setzte sich auch 2015 fort. So warfen sich beide Seiten vor, nicht nur wie bis dahin Scharfschützen einzusetzen, sondern auch schwere Waffen wie etwa Granatwerfer.<sup>21</sup> Unter den Todesopfern waren neben Rekruten auch höherrangige Militärs. Verstärkt wurden zivile Strukturen angegriffen.<sup>22</sup> Die bislang schwersten Gefechte fanden Anfang April 2016 statt, beginnend in der Nacht vom 1. auf den 2. und anhaltend bis zum 5. April. Verschiedene Quellen sprechen von über 90 Todesopfern, darunter auch Zivilisten/innen, und von Dutzenden kriegsbedingt Vermissten auf beiden Seiten.<sup>23</sup> Eingesetzt wurden neben Panzern und schwerer Artillerie auch Luft-

<sup>18</sup> Vahram Ter-Matevosyan, »Armenia and the Ukrainian Crisis: Finding the Middle Ground«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (23.12.2014) 67–68, S. 14–17 (14).

<sup>19</sup> Zum Beispiel: Aleksandra Jarosiewicz/Maciej Falkowski, *The Four-Day War in Nagorno-Karabakh*, Warschau: Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW; Centre for Eastern Studies), 6.4.2016 (OSW Analyses), <[www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-04-06/four-day-war-nagorno-karabakh](http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-04-06/four-day-war-nagorno-karabakh)> (Zugriff am 20.4.2016).

<sup>20</sup> Saferworld, *After the 2014 Escalation: The Front Line between Armenia and Azerbaijan*, London, Januar 2015.

<sup>21</sup> »Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group«, New York, 25.9.2015, <[www.osce.org/mg/185001](http://www.osce.org/mg/185001)> (Zugriff am 6.1.2016).

<sup>22</sup> Ebd. Laurence Broers weist darauf hin, dass die vermehrten Meldungen von Waffenstillstandsverletzungen auch einer geänderten Informationspolitik geschuldet sein könnten. Auch wenn es zutreffen mag, dass Verletzungen häufiger gemeldet worden sind, scheint damit aber die Einschätzung nicht relativiert, dass sich die Situation ab etwa 2014 massiv verschlechtert hat. »Internet Press-Conference of Laurence Broers«, 20.4.2015, <<http://regioncenter.info/en/Internet-press-conference-with-Laurence-Broers-eng-Interviews>> (Zugriff am 6.1.2016).

<sup>23</sup> Für die aserbajdschanische Seite siehe »V resul'tate boevych dejstvij na linii fronta bylo ubito 93 Voennosluzhaščich AR« [Bei den Kampfhandlungen an der Front wurden 93

streitkräfte – wenn auch in geringerem Umfang. Nach vier Tagen vereinbarten die Generalstabschefs unter russischer Vermittlung eine Waffenruhe. Schon am selben Tag allerdings beschuldigten sich die Konfliktparteien gegenseitig, die Waffenruhe zu verletzen. Meldungen über weitere Todesopfer sind bis zum Redaktionsschluss dieses Beitrags nicht abgerissen.

Dass ein offener Ausbruch des Konflikts für die gesamte Region verheerende Folgen haben könnte, hängt nicht zuletzt mit der massiven Aufrüstung der Konfliktparteien zusammen. Vor allem Aserbaidschan hat mit seinen stattlichen Einkünften aus dem Verkauf von Energieträgern in neue Waffen investiert. Laut »Military Balance« hatte das Verteidigungsbudget für 2014 ein Volumen von 2,09 Milliarden US-Dollar und für 2015 von 1,74 Milliarden US-Dollar, wobei die tatsächlichen Ausgaben 2014 mit 3,76 Milliarden US-Dollar beziffert werden. Die April-Eskalation legte nicht zuletzt offen, welche Art von Gerät Aserbaidschan angeschafft hatte.<sup>24</sup> Armeniens Verteidigungsbudget dagegen ist deutlich kleiner dimensioniert: 467 (2014) bzw. 412 (2015) Millionen US-Dollar.<sup>25</sup> Allerdings steigt auch in Armenien der relative Anteil der Militärausgaben am Staatshaushalt. Dank der Mitgliedschaft in der von Russland dominierten Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) erhält es zudem russische Waffen zu Vorzugspreisen. Der Globale Militarisisierungsindex 2015 des Bonn International Center for Conversion (BICC)<sup>26</sup> führt denn auch sowohl Armenien als auch Aserbaidschan unter den »Top 10«: Mit dem dritten Platz im weltwei-

Soldaten getötet], *Caspian Defense Studies Institute*, 10.4.2016, <<https://caspiandefense.wordpress.com>> – erfasst ist der Zeitraum vom 1. bis zum 6.4.2016, die Angaben sind nicht offiziell bestätigt; offizielle Stellen nennen rund 30 Tote auf aserbaidisch-seitiger Seite. Das armenische Verteidigungsministerium hat für die Zeit vom 2. bis 5. bzw. 2. bis 13.4.2016 77 bzw. insgesamt 92 Todesopfer bestätigt. »Karabakh War Casualty Update: Armenia Puts April Death Toll at 92«, *ArmeniaNow.com*, 14.4.2016, <<https://www.armenianow.com/en/karabakh/2016/04/14/armenia-casualties-update-karabakh-april/951/>> (Zugriff am 23.4.2016).

**24** Über welche Waffen beide Seiten verfügen, war nicht immer klar und gab Anlass für Spekulationen. Vor allem die jährlichen Militärparaden boten Einblick in die jeweiligen Arsenale. Joshua Kucera, »Karabakh Fighting Highlights Azerbaijan's New Israeli Weapons«, *The BugPit – Eurasianet.org*, 6.4.2016, <[www.eurasianet.org/node/78181](http://www.eurasianet.org/node/78181)> (Zugriff am 31.5.2016).

**25** »Armenia«, in: The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2016*, London 2016, Chapter Five: »Russia and Eurasia«, S. 163–210 (178); »Azerbaijan«, ebd., S. 163–210 (179). Betrachtet man die amtlichen Angaben in den Landeswährungen Dram bzw. Manat, wird erkennbar, dass jeweils eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets stattgefunden hat und die Reduzierung wechselkursbedingt ist. Wie belastbar die Zahlen sind (darauf weist auch die große Diskrepanz zwischen budgetierten Kosten und tatsächlichen Ausgaben hin), ist aber generell fraglich, gibt es doch keine Transparenz darüber, welche Posten jeweils unter dem Titel »Verteidigung« subsumiert sind.

**26** Das BICC bezieht sich bei der Erstellung seines Militarisisierungsindex nicht auf absolute Zahlen, sondern auf das Verhältnis Militärausgaben zum Bruttoinlandsprodukt bzw. Militärausgaben zu staatlichen Gesundheitsausgaben, auf den Anteil (para-)militärischen Personals und von Reservisten an der Gesamtbevölkerung im Vergleich zur Zahl der Ärzte/innen an der Gesamtbevölkerung sowie auf das Verhältnis der Zahl schwerer Waffensysteme zur Gesamtbevölkerung. Jan Grebe/Max M. Mutschler, *Globaler Militarisisierungsindex 2015*, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2015, S. 5.

ten Vergleich rangiert Armenien hier, was den Grad der Militarisierung betrifft, sogar vor Aserbaidschan, das den achten Platz belegt.

### Entwicklungen auf armenischer Seite

Auf armenischer Seite sind sowohl das Sezessionssubjekt Berg-Karabach als auch die Republik Armenien Teil des Konflikts. 1994 haben Vertreter/innen beider Entitäten das Waffenstillstandsabkommen mit Aserbaidschan unterzeichnet. Ab 1998 allerdings übernahm es Eriwan, die Interessen des De-facto-Staats in den von der Minsker Gruppe geführten Verhandlungen zu vertreten, an denen dieser fortan nicht mehr beteiligt war. Aserbaidschan erkennt Berg-Karabach bis heute nicht als Partei sui generis an.<sup>27</sup>

Die Repräsentanten/innen Berg-Karabachs verweisen darauf, dass in ihrer Entität eigene staatliche Strukturen aufgebaut und demokratische Verfahren etabliert worden seien. Sie machen insbesondere auf die Durchführung von Wahlen aufmerksam und werben so für die internationale Anerkennung als unabhängiger Staat. Auch die letzten »Parlamentswahlen« im Mai 2015 suchte man zu nutzen, um auf die fortschreitende Demokratisierung im Sezessionsgebiet aufmerksam zu machen.<sup>28</sup> Politische Herausforderer haben es allerdings schwer. 2015 bestätigte die Partei der Macht, die Freie Mutterlandspartei, erneut ihre Dominanz gegenüber den sechs anderen angetretenen Parteien.<sup>29</sup> Jenseits des formal-institutionellen Arrangements stehen jedoch verschiedene Faktoren der Ausbildung eines echten Pluralismus entgegen: eine starke Personalisierung des politischen Betriebs, die Aufrechterhaltung des Kriegsrechts, das wichtige Rechte zumindest potentiell beschneidet, die bei der Bevölkerung ausgeprägte Belagerungsmentalität oder die aufgrund des Konflikts prekäre Sicherheitslage.<sup>30</sup>

Ungeachtet der Bemühungen, als eigenständiger Staat diplomatisch anerkannt zu werden, kooperiert das Gebiet politisch wie militärisch intensiv mit Armenien und ist von dessen finanziellen Zuwendungen abhängig; einzig über Armenien gelangt man nach Berg-Karabach.<sup>31</sup> Die Integration

<sup>27</sup> Auch die aus Berg-Karabach geflüchteten ethnischen Azeris sind nicht als eigenständige Partei an den Verhandlungen beteiligt. Baku vertritt daher den Standpunkt, dass – wenn überhaupt – nur die Einbeziehung beider Bevölkerungsgruppen zur Diskussion stehen könne.

<sup>28</sup> Donnacha Ó Beacháin, »Elections without Recognition: Presidential and Parliamentary Contests in Abkhazia and Nagorny Karabakh«, in: *Caucasus Survey*, 3 (2015) 3, S. 239–257. Diese wie auch alle vorangegangenen Wahlen wurden von scharfer Kritik aus Baku begleitet, das die Durchführung als völkerrechtswidrig geißelt und vor negativen Auswirkungen auf den Friedensprozess warnt.

<sup>29</sup> »Rezultaty vyborov v Nagornom Karabache priznali vse partii« [Die Wahlergebnisse in Berg-Karabach werden von allen Parteien anerkannt], *Kavkazskij Uzel*, 5.5.2015, <[www.kavkaz-uzel.ru/articles/261797/](http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/261797/)> (Zugriff am 1.4.2016).

<sup>30</sup> Halbach/Smolnik, *Der Streit um Berg-Karabach* [wie Fn. 10], S. 17f; Freedom House, *Freedom in the World: Nagorno-Karabakh*, <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/nagorno-karabakh>> (Zugriff am 6.1.2016).

<sup>31</sup> Auch die weltweit verstreute armenische Diaspora leistet wichtige Unterstützung, insbesondere in Form finanzieller und wirtschaftlicher Hilfen.

mit diesem wichtigsten Verbündeten ist in einer Reihe von Politikfeldern weit fortgeschritten. Schon seit Jahren besetzen politische Akteure aus dem De-facto-Staat bis in die höchsten Führungsebenen hinein staatliche Positionen in Armenien. Beispielsweise übte der amtierende armenische Verteidigungsminister die gleiche Funktion zuvor in Berg-Karabach aus.<sup>32</sup> Im Juni 2015 meldeten armenische Medien einen »Job-Tausch«, der ein nochmals gesteigertes Maß an Koordination der militärischen Strukturen insinuiert. So wechselte der »Verteidigungsminister« und »Generalstabschef« von Berg-Karabach, Movses Hakobyan, als neuer Stellvertreter des armenischen Generalstabschefs nach Eriwan. Levon Mnatsakanyan, der diese Position räumte, ging seinerseits nach Stepanakert,<sup>33</sup> um dort die früheren Posten Hakobyans zu übernehmen.<sup>34</sup> Die genauen Gründe für diese personelle Rochade bleiben nebulös. Begleitet wurde sie aber von lokaler Kritik, nach der sie das Image Berg-Karabachs als zumindest de facto eigenständige Entität gefährde. Der Personaltausch vom Juni 2015 weist darauf hin, dass Armenien und Berg-Karabach angesichts der neuerlichen Zuspitzung des Konflikts auch coram publico (wieder) enger zusammengerückt sind. Im Zuge von Umstrukturierungen im Verteidigungsministerium als Folge der April-Eskalation wurde Akopjan zudem Mitte Mai 2016 zum stellvertretenden Verteidigungsminister Armeniens ernannt.

In der Republik Armenien stagnieren Wirtschaft und Politik nicht erst seit 2014. Politisch dominiert die Republikanische Partei von Präsident Serge Sargsyan; Monopole kontrollieren weite Teile der Wirtschaft.<sup>35</sup> Die Intransparenz beider Bereiche, die zudem durch informelle Netzwerke eng miteinander verknüpft sind, die angespannte sozioökonomische Lage, aber auch Unregelmäßigkeiten bei Abstimmungen und Wahlen haben große gesellschaftliche Frustration hervorgerufen. Offiziellen Angaben zufolge leben 30 Prozent der armenischen Bevölkerung von Einkommen unter der Armutsgrenze, über 17 Prozent sind arbeitslos.<sup>36</sup> Der gesellschaftliche Unmut entlud sich im Sommer 2015, als bis zu 10 000 Menschen in Eriwan und anderen armenischen Städten auf die Straße gingen.<sup>37</sup> Sie protestier-

<sup>32</sup> Aleksandr Iskandaryan, »Armenija meždu avtokratiej i poliarchiej« [Armenien zwischen Autokratie und Polyarchie], in: *Pro et Contra*, (Mai–August 2011), S. 19–28.

<sup>33</sup> Aserbaidzschisch: Khankendi.

<sup>34</sup> »Što označacet naznačenie Movsesa Akopjana« [Was bedeutet die Ernennung von Movses Akopjan?], *LRagir*, 16.6.2015; »New Karabakh Army Chief Named«, *Azatutyun.am*, 17.6.2015.

<sup>35</sup> Bertelsmann Stiftung, *Bertelsmann Transformation Index (BTI) 2016 – Armenia Country Report*, Gütersloh 2016, S. 16ff; Alexander Iskandaryan, *Armenia, Nations in Transit 2015*, Freedom House, <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015\\_Armenia.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Armenia.pdf)> (Zugriff am 31.5.2016); Iskandaryan, »Armenija meždu avtokratiej i poliarchiej« [wie Fn. 32], S. 26–27.

<sup>36</sup> World Bank Group, *Armenia: A Cloudy Outlook*, 2014 (Armenia Economic Report Nr. 6, 2014). Tatsächlich muss wohl von noch höheren Zahlen ausgegangen werden.

<sup>37</sup> Bereits 2014 gab es Proteste wegen eines neuen Pensionsgesetzes. Die Regierung sah sich durch heftige Kritik an dem Reformvorhaben zum Rücktritt genötigt. Nachdem Teile der Reform als verfassungswidrig eingestuft worden waren, wurde ein geändertes Gesetzpaket verabschiedet. Die Zunahme öffentlichen gesellschaftlichen Protests geht einher mit vermehrten Repressalien gegen Aktivisten/innen. Gohar Saroyan, »Depoliticising Pro-

ten gegen eine Strompreiserhöhung um 16 Prozent, die die Electric Networks of Armenia angekündigt hatten. Die Protestbewegung formierte sich spontan, war nicht institutionalisiert und sowohl gegen die Regierung als auch die Opposition gerichtet. Insofern wurde sie als Zeichen einer tiefgreifenden systemischen Krise gedeutet.<sup>38</sup> Diese Einschätzung wird auch von aktuellen Meinungsumfragen gestützt. So gaben 2015 jeweils über 80 Prozent der befragten jungen Armenier/innen an, kein Vertrauen in Regierung, Parlament und Präsidenten zu haben.<sup>39</sup>

Die Proteste vom Sommer beunruhigten nicht nur die Regierung in Eriwan. Auch Moskau schien besorgt. An sich waren die Demonstrationen nicht gegen Russland gerichtet, obschon die Teilnehmenden auch Kritik an der russischen InterRAO übten, der Eigentümerin des lokalen Stromnetzbetriebs. Eine dezidiert anti-russische Komponente erhielten die Proteste erst in Reaktion auf deren Darstellung und Einordnung in russischen Medien sowie durch russische Politiker/innen. Ähnlich wie die Ereignisse in der Ukraine wurden die Demonstrationen von russischen Kommentatoren/innen vielfach als »armenischer Maidan« geißelt, der nicht spontan entstanden, sondern mit finanzieller Unterstützung des Auslands initiiert worden sei.<sup>40</sup> Bei der armenischen Bevölkerung rief diese Fehldarstellung Groll hervor.

Es war nicht die einzige oder gar erste Unstimmigkeit zwischen Russland und seinem engsten Verbündeten im Südkaukasus. Im Januar 2015 ermordete ein Soldat namens Permiakow, der auf der russischen Militärbasis in der armenischen Stadt Gyumri stationiert war, eine armenische Familie.<sup>41</sup> Moskaus Entscheidung, das Strafverfahren gegen Permiakow in Russland durchzuführen, anstatt ihn an die armenischen Behörden zu überstellen, empörte die lokale Bevölkerung. Wohl um die neuerlich auf-

tests in Armenia«, *OpenDemocracy*, 6.6.2015, <<https://www.opendemocracy.net/od-russia/gohar-saroyan/depoliticising-protest-in-armenia>> (Zugriff am 10.6.2016).

**38** Maciej Falkowski, *Protests in Armenia as a Manifestation of the State's Systemic Crisis*, Warschau: OSW, 1.7.2015 (OSW Analyses), <[www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-07-01/protests-armenia-a-manifestation-states-systemic-crisis](http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-07-01/protests-armenia-a-manifestation-states-systemic-crisis)> (Zugriff am 7.1.2016); Alexander Iskandaryan, »Armenia: Stagnation at Its Utmost«, *Caucasus Analytical Digest*, (7.9.2015) 76, S. 2-6; Zhanna Andreasyan/Georgi Derluguian, »Fuel Protests in Armenia«, *New Left Review*, (September–Oktober 2015) 95, S. 29-48.

**39** Diana Ter-Stepanyan/Edgar Khachatryan, *Between Freedom and Security*, Vanadzor: PAX/Peace Dialogue, 2015 (Research Analysis), S. 18. Armeniens Jugend hat folglich eine noch negativere Einstellung zu den politischen Eliten und Einrichtungen als der Durchschnitt. Nach den letzten veröffentlichten Zahlen des *Caucasus Barometer 2013* – <[www.caucasusbarometer.org](http://www.caucasusbarometer.org)> (Zugriff am 1.1.2016) – misstrauen 57 Prozent dem Präsidenten, 63 Prozent der Regierung und 61 Prozent den politischen Parteien.

**40** »Russian Officials See ›Colour Revolution‹ in Armenia – Paper«, *BBC Monitoring Service Global Newline – Former Soviet Union Political File*, 26.6.2015; »Russian Experts Claim US Embassy Inciting ›Colour Revolution‹ in Armenia«, *BBC Monitoring Service Global Newline – Former Soviet Union Political File*, 27.6.2015; »Armenian Netizens Use Memes to Mock Russian Media Coverage of Yerevan Protests«, *BBC Monitoring Service Global Newline – Former Soviet Union Political File*, 30.6.2015.

**41** Emil Sanamyan, »Gruesome Killings Threaten Russian-Armenian Rapport«, in: *IHS Jane's Defence Weekly*, 52 (2015) 5, S. 34.

kommende Kritik an der russisch-armenischen Allianz möglichst schnell einzudämmen und die Position von Präsident Sargsyan zu stärken, der durch die regierungskritischen Massenproteste in Bedrängnis geraten war, rang sich der Kreml zu einer Reihe von Zugeständnissen durch: Der Fall des Soldaten Permiakow wurde an armenische Stellen übergeben, die Gewährung eines Kredits über 200 Millionen US-Dollar, eingeplant für den Ankauf russischer Waffen, wurde bekanntgegeben, die Senkung des Gaspreises von 189 US-Dollar auf 165 US-Dollar/1000 Kubikmeter angekündigt. Zudem erklärte sich Moskau mit einer unabhängigen Überprüfung der Electric Networks of Armenia einverstanden.

Russland und Armenien sind seit den frühen 1990er Jahren eng miteinander verbunden. Moskau hat 1995 die schon erwähnte Militärbasis in Gyumri eingerichtet, deren Nutzung bis 2044 im Jahr 2010 vereinbart wurde. Derzeit sind dort rund 5000 russische Soldaten stationiert. Als einziges Land im Südkaukasus ist Armenien außerdem Mitglied der von Russland dominierten OVKS. Im Oktober 2014 unterzeichnete Armenien einen Vertrag, mit dem es der von Russland initiierten Eurasischen Wirtschaftsunion (EEU) beitrug. Am 2. Januar 2015 wurde es zu deren fünftem Mitglied. An die auf diese Weise nochmals gestärkten institutionellen Beziehungen zu Russland knüpft die armenische Bevölkerung Hoffnungen sowohl auf wirtschaftliches Wachstum als auch auf ein größeres Maß an Sicherheit. Gerade das Sicherheitsbedürfnis hat angesichts des Karabach-Konflikts einen äußerst hohen Stellenwert. Zwar bewerteten laut einer Umfrage der Civilitas Foundation im Herbst 2014 je circa 60 Prozent der Befragten eine Anbindung an die EEU wie auch an die EU positiv. Von einem Beitritt zur Eurasischen Wirtschaftsunion versprechen sie sich mehrheitlich einen Gewinn an militärischer Sicherheit und Frieden. Nur 3 Prozent der Befragten erwarten dies von einer Annäherung an die Europäische Union.<sup>42</sup>

Dabei sind die Beziehungen Armeniens zur EU seit der »eurasischen Kehrtwende« und der Absage an eine EU-Assoziierung nicht gänzlich abgebrochen. Beide Seiten führen ihren Dialog über politische und wirtschaftliche Kooperation weiter, unter anderem im Rahmen des EU-Armenia Cooperation Council. Sie konzentrieren sich auf Felder, in denen kein Konflikt mit der armenischen EEU-Mitgliedschaft droht. Auch mit der Nato setzt Armenien die Zusammenarbeit fort.<sup>43</sup> Insofern hat das von Eriwan bislang an den Tag gelegte Bemühen um Komplementarität in der Außenpolitik (noch) kein jähes Ende gefunden. Gerade auch im Hinblick auf den Berg-Karabach-Konflikt bleiben die Beziehungen zu EU und Nato aus armenischer Perspektive wichtig. Ein Abbruch würde unter anderem bedeuten, Aserbaidschan mehr Raum für die Verbreitung seiner Deutung

<sup>42</sup> Civilitas Foundation, *What Do We Know about Our Foreign Policy Choices? Findings of the Civilitas Poll*, Eriwan, 6.10.2014, S. 3–5, <[www.civilitasfoundation.org/cf/images/stories/binder5.pdf](http://www.civilitasfoundation.org/cf/images/stories/binder5.pdf)> (Zugriff am 1.6.2016).

<sup>43</sup> European Commission, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia. Progress in 2014 and Recommendations for Actions*, Brüssel, 25.3.2015; Erik Davtyan, »Armenia and NATO Reaffirm Their Cooperation«, *Eurasia Daily Monitor*, 12 (4.2.2015) 22.

des Konflikts in diesen Institutionen zu überlassen, und das ist nicht in Eriwans Interesse. Es bleibt aber offen, wie groß der Spielraum für eine solche Außenpolitik in Zukunft sein wird.

Die bisherige Bilanz der Politik der Anlehnung an Russland, die Übernahme der Rolle als »Russlands Vorposten im Südkaukasus«,<sup>44</sup> fällt gemischt aus. Die Russland zugeschriebene Funktion des Sicherheitsgaranten wurde noch nicht durch einen erneuten offenen, großflächigen Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan auf die Probe gestellt. Aber auch der seit Jahren ausgetragene »low-intensity conflict« lässt Eriwan Kritik am Verbündeten üben. So hat Präsident Sargsyan schon im Dezember 2015 beim Gipfeltreffen der OVKS deutliche Worte gefunden und die mangelnde Unterstützung aller OVKS-Mitglieder einschließlich Russlands im Konflikt mit Aserbaidschan um Berg-Karabach beklagt.<sup>45</sup> Die Gewalteskalation vom April forderte jüngst das armenisch-russische Verhältnis erneut heraus. Sowohl Vertreter/innen der (Zivil-)Gesellschaft als auch zum Teil hochrangige armenische Politiker/innen übten Kritik an der russischen Führung: Diese habe der strategischen Partnerschaft mit Eriwan zum Trotz Waffen an Armeniens Gegner verkauft, die nun gegen armenische Soldaten zum Einsatz gekommen seien. Moskau betonte daraufhin zwar seine engen Beziehungen zu Eriwan, Vizepremier Rogozin gab allerdings unumwunden zu verstehen, dass Russland von seiner Verkaufspraxis auch zukünftig nicht abrücken werde.<sup>46</sup>

Auch wirtschaftlich scheint sich die Anlehnung an Russland, die mit dem EEU-Beitritt noch enger geworden ist, nur bedingt auszuzahlen. Die von der Mitgliedschaft erhofften Zugewinne sind bislang jedenfalls ausgeblieben.<sup>47</sup> Schlimmer noch: Die engere wirtschaftliche Kooperation im Rahmen der EEU hat zumindest kurzfristig negative Effekte für Armenien. Zwar kann das Land Gelder einsparen, weil Abgaben auf einige Exportgüter wegfallen. Heimische Waren haben es aber schwer gegen die Konkurrenz aus Russland, Kasachstan und Belarus.<sup>48</sup> Medienberichte vermelden unter Verweis auf die nationale Statistikbehörde Armeniens, dass die Exporte nach Russland, aber auch nach Kasachstan und Belarus im ersten Halbjahr 2015 gegenüber dem Vorjahreszeitraum eingebrochen sind.<sup>49</sup> Die

**44** »Boris Gryzlov: Armenija javljaetsja forpostom Rossii na Jušnom Kavkaze« [Boris Gryzlov: Armenien ist Russlands Vorposten im Südkaukasus], *Regnum*, 15.12.2004.

**45** Tigran Chačatryan, »Urok Armenii dlja ODKB i Rossii« [Armeniens Denkwort für die OVKS und Russland], *Times.am*, 31.12.2015, <<http://inosmi.ru/politic/20151231/234958061.html>> (Zugriff am 5.1.2016).

**46** Arshaluis Mghdesyan, »Karabakh Challenges Armenian-Russian Alliance«, London: Institute for War and Peace Reporting (IWPR), 19.4.2016, <<https://iwpr.net/global-voices/karabakh-challenges-armenian-russian-alliance>> (Zugriff am 24.4.2016).

**47** »Eurasian Union Fails to Deliver for Armenia«, London: IWPR, 24.9.2015.

**48** Sergey Minasyan, *Armenia Keeps on Balancing. Between the European Union and the Eurasian Economic Union*, Washington, D.C.: Institute for European, Russian and Eurasian Studies, August 2015 (PONARS Eurasia Policy Memo Nr. 377), S. 3.

**49** »Putin Concerned about Russia's Falling Trade with Armenia«, *Azattyun.am*, 8.9.2015; Natalia Konarzewska, »Armenia's Economic Woes«, *The Central Asia-Caucasus Institute (CACI) Analyst*, 15.9.2015.

Rücküberweisungen in die Heimat, die in Russland lebende armenische Migranten/innen tätigen, sind in den ersten drei Quartalen 2015 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 38 Prozent zurückgegangen.<sup>50</sup> Diese Einbußen sind freilich nicht nur oder in erster Linie als Folge des EEU-Beitritts zu interpretieren, sondern gehen vor allem auf das Schwächeln der russischen Wirtschaft zurück, von der die armenische in hohem Maße abhängig ist.<sup>51</sup> Allerdings: die Mitgliedschaft in der EEU und die damit verbundenen erhöhten Zölle und Abgaben, die Länder entrichten müssen, die nicht der Wirtschaftsunion angehören, unterbinden effektiv eine Diversifikation der armenischen Wirtschaft.<sup>52</sup>

Zwischen der sozioökonomischen Situation und dem Berg-Karabach-Konflikt besteht ein Verhältnis wechselseitiger Abhängigkeit. So wird im Lichte des andauernden Konflikts die politische und wirtschaftliche Stagnation auch als Risiko für die nationale Sicherheit verstanden, drängt doch die prekäre Lage viele Armenier/innen in die Emigration. Ohnehin aber ist Armeniens Bevölkerung (rund drei Millionen Menschen) jener Aserbaidschans (rund 9,5 Millionen) zahlenmäßig weit unterlegen.<sup>53</sup> In einer Umfrage in Armenien aus dem letzten Jahr werden denn auch die hohen Auswanderungszahlen nach Arbeitslosigkeit und Armut als dritt-wichtigstes Thema gesehen – sie rangieren damit noch vor dem Konflikt um Berg-Karabach.<sup>54</sup> Andernorts wiederum wird darauf hingewiesen, dass der Konflikt selbst negativen Einfluss auf die wirtschaftliche Lage hat, sind doch zwei der vier Grenzen des Binnenlandes konfliktbedingt geschlossen. Nur über den Iran und vor allem Georgien ist internationaler Austausch möglich – ob allerdings die Routen, die durch diese Länder verlaufen, offen sind, hängt stark vom übergreifenden geopolitischen Kontext ab.

## Entwicklungen auf aserbaidchanischer Seite

Das rohstoffreiche Aserbaidschan hat an der Östlichen Partnerschaft der EU selektiv teilgenommen; anders als seine südkaukasischen Nachbarn strebte es aber zu keinem Zeitpunkt die Integration in europäische Struk-

<sup>50</sup> Economist Intelligence Unit, *Country Report Armenia*, London, Januar 2016, S. 12.

<sup>51</sup> Alexander Libman, *Wirtschaftskrise in Russland. Risiken und Kosten für andere Länder Eurasiens*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP-Aktuell 10/2015).

<sup>52</sup> Konarzewska, »Armenia's Economic Woes« [wie Fn. 49].

<sup>53</sup> Laut Caucasus Barometer von 2013 würden 61 Prozent der Befragten das Land für eine bestimmte Zeit verlassen, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten. *Caucasus Barometer 2013* [wie Fn. 39]. Mehr als 30 Prozent gaben an, sie seien bereit, dem Land auch für immer den Rücken zu kehren. Emigrationsstatistiken sind aber nicht sonderlich zuverlässig und aussagekräftig; siehe Anne Herm/Apolonija Oblak Flander, *Report on Sector Review on Migration Statistics in the Republic of Armenia*, 2015, <[http://ec.europa.eu/eurostat/documents/52535/52745/SR\\_ARMENIA\\_Migration/ce9b6638-9c86-40d3-9b2e-a54b99491838](http://ec.europa.eu/eurostat/documents/52535/52745/SR_ARMENIA_Migration/ce9b6638-9c86-40d3-9b2e-a54b99491838)> (Zugriff am 7.1.2016).

<sup>54</sup> Ter-Stepanyan/Khachatryan, *Between Freedom and Security* [wie Fn. 39], S. 14–16. Siehe auch Houry Mayissian, »Armenia's ›Silent‹ National Security Threat«, in: *The Armenian Weekly*, 3.1.2013.

turen an.<sup>55</sup> Mit der Europäischen Union kooperiert Baku vor allem im Energiebereich. Hier versucht es sich als Alternative zu Russland zu positionieren. Im Zuge der Ukraine-Krise und von Ankündigungen Brüssels, den Anteil der aus Russland importierten Energie verringern zu wollen, sieht sich Aserbaidschan als alternativer Öl- und Gaslieferant politisch aufgewertet.<sup>56</sup> Die EU hat schon in der Vergangenheit immer wieder über eine sich verschlechternde Menschenrechtssituation in Ländern hinweggesehen, die verlässlich Energie liefern. Der Kälteeinbruch in den Beziehungen zwischen Brüssel und Moskau schien daher eine weitere Annäherung zwischen der EU und Aserbaidschan über die gemeinsamen Interessen am Energiehandel zu ermöglichen. Baku, so hatte es den Anschein, konnte über diese »Status-Dividende« zu einem Gewinner der geopolitischen Krise werden.<sup>57</sup> In dieser Phase weitete das Regime in Baku seine repressive Politik gegenüber Opposition und Zivilgesellschaft erheblich aus.<sup>58</sup> Dieser Entwicklung liegen zwei weitere Faktoren zugrunde, die unmittelbar mit der Krise um die Ukraine zusammenhängen: Erstens versetzte der »Euromaidan«, als jüngstes Beispiel eines »regime change« von unten, den seit 2003 regierenden aserbaidschanischen Präsidenten Ilham Aliyev und seine Gefolgsleute in Unruhe.<sup>59</sup> Zweitens erwarteten diese wohl auch, dass der Westen in Anbetracht der Konfrontation mit Russland über die repressivere aserbaidschanische Innenpolitik hinwegsehen würde.

Als Baku im Juni 2015 die ersten Europaspiele ausrichtete, ein Prestigeprojekt der Regierung, lieferten westliche Medien allerdings auch viele

<sup>55</sup> 2010 nahm die EU zwar auch mit Aserbaidschan Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen und 2013 über eine strategische Modernisierungspartnerschaft auf – beide Prozesse kommen jedoch nicht voran, weil Baku an ihnen nur geringes politisches Interesse hat; es möchte ausschließlich wirtschaftliche und sicherheitspolitische Aspekte diskutieren (Gela Merabishvili, *The EU and Azerbaijan: Game on for a More Normative Policy?*, Brüssel: Centre for European Policy Studies [CEPS], März 2015 [CEPS Policy Brief Nr. 329]).

<sup>56</sup> Vgl. die Äußerungen des Präsidenten des Europäischen Rats, Donald Tusk, Ende Juli 2015 nach seinem Treffen mit Aserbaidschans Präsident Ilham Aliyev. Aserbaidschan sei ein »zuverlässige[r] und strategische[r] Partner im Energiebereich« und der »Hauptpartner« beim Vorhaben der EU, die eigene Energieversorgung zu diversifizieren. »Remarks by President Donald Tusk Following His Meeting with the President of Azerbaijan Ilham Aliyev«, 22.7.2015, <[http://dsms.consilium.europa.eu/952/Actions/Newsletter.aspx?messageid=1183&customerid=2326&password=enc\\_3239334442454239\\_enc](http://dsms.consilium.europa.eu/952/Actions/Newsletter.aspx?messageid=1183&customerid=2326&password=enc_3239334442454239_enc)> (Zugriff am 5.1.2016).

<sup>57</sup> Eugene Chausovsky, »The Crimean Crisis and the Energy Ramifications for Azerbaijan«, *Eurasianet.org*, 26.3.2014, <[www.eurasianet.org/node/68195](http://www.eurasianet.org/node/68195)> (Zugriff am 1.6.2016); Shahin Abbasov, »Azerbaijan May Benefit from the Russia-Ukraine Crisis«, *Eurasianet.org*, 13.3.2014, <[www.eurasianet.org/node/68142](http://www.eurasianet.org/node/68142)> (Zugriff am 1.6.2016).

<sup>58</sup> Amnesty International, *Guilty of Defending Rights. Azerbaijan's Human Rights Defenders and Activists behind Bars*, London 2015; United States Department of State, *Azerbaijan 2014 Human Rights Report*, <[www.state.gov/documents/organization/236712.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/236712.pdf)> (Zugriff am 10.1.2016).

<sup>59</sup> Bayram Balci, »The Syrian Crisis: A View from Azerbaijan«, in: *Foreign Policy Journal*, 18.3.2013; Thomas De Waal, »Regime Change Divides East and West«, *Carnegie Moscow Center*, 17.12.2014, <<http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=57535>> (Zugriff am 5.1.2016). Aserbaidschan wird von Freedom House in seinem »Freedom«-Index seit 2004 konstant mit der schlechtestmöglichen Bewertung »nicht frei« gelistet.

Negativschlagzeilen über das politische Establishment.<sup>60</sup> Weiteres Konfliktpotential ergab sich aus der Schließung des OSZE-Büros in Baku im Juli 2015, die Aserbaidschan erzwungen hatte. Diese Maßnahme wurde als ein weiteres Beispiel für das harsche Vorgehen der aserbaidschanischen Regierung gegen unliebsame in- und ausländische Institutionen bewertet.<sup>61</sup> Die Entscheidung der OSZE, keine Mission zur Beobachtung der aserbaidschanischen Parlamentswahlen im November 2015 zu entsenden, belastete die Beziehungen zusätzlich.

Im September 2015 erreichte das Verhältnis zwischen der EU und Aserbaidschan einen Tiefpunkt. Eine Resolution des Europäischen Parlaments übte ungewohnt scharfe Kritik an Aserbaidschan. Unter anderem hieß es: »Das Europäische Parlament verurteilt aufs Schärfste die beispiellose Unterdrückung der Zivilgesellschaft in Aserbaidschan« – politische Konsequenzen wurden angemahnt.<sup>62</sup> Baku reagierte prompt: Der geplante Besuch einer Delegation der EU-Kommission wurde abgesagt, die Teilnahme am Euronest-Format der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ausgesetzt und eine umfassende Revision gemeinsamer Kooperationsprojekte angekündigt. Präsident Aliyev machte vor allem das Wirken der armenischen Lobby für die Verabschiedung der Resolution verantwortlich. Die Armenier/innen stünden auch hinter der negativen Berichterstattung in westlichen Medien sowie hinter früheren kritischen Resolutionen, die der Deutsche Bundestag und die Parlamentarische Versammlung des Europarats erlassen haben.<sup>63</sup>

Die Beziehungen zwischen Washington und Baku befinden sich schon seit längerem auf einer Talfahrt. Die Machthaber in Baku störten sich insbesondere an dem Wirken US-amerikanischer bzw. von den USA finanziell unterstützter Organisationen und Medien im Land, die sich um größeren Pluralismus bemühten. Den politischen Umsturz in der Ukraine interpretiert die aserbaidschanische Führung ähnlich wie die russische als ein von den USA geförderter, wenn nicht gar initiiertes Akt. Sie vermutet, dass die US-Regierung für ihr eigenes Land ähnliche Pläne hegt, was den Argwohn gegenüber Washington nur noch vergrößert hat.<sup>64</sup> In den USA dagegen

**60** Zum Beispiel: »Ein Fest für Funktionäre. Europaspiele in Aserbaidschan«, in: *Cicero*, 26.6.2015.

**61** »Zakrytie ofisa OBSE v Baku eksperty svjazali s vnešnej politikoj Azerbajdžana« [Für die Schließung des OSZE-Büros in Baku sehen Experten eine Verbindung mit der Außenpolitik Aserbaidschans], *KavkazUzel*, 8.6.2015.

**62** »The European Parliament strongly condemns the unprecedented repression against civil society.« Zitiert in: »European Parliament Resolution on Azerbaijan«, 9.9.2015, <[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2015-0856+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2015-0856+0+DOC+XML+V0//EN)> (Zugriff am 6.1.2016); deutsche Version der am 10.9.2015 verabschiedeten Resolution: <[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0316+0+DOC+XML+V0//DE](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0316+0+DOC+XML+V0//DE)> (Zugriff am 1.6.2016).

**63** »Azeri President Slams European Parliament Resolution«, *BBC Monitoring Global Newslines – Former Soviet Union Political File*, 16.9.2015.

**64** »Paper Says USA Wants to Overthrow Government in Azerbaijan«, *BBC Monitoring Global Newslines – Former Soviet Union Political File*, 11.7.2015; »Azerbajdžan: model novoj vnešnej politiki i vzgljada v buduščee« [Aserbaidschan: Modell einer neuen Außenpolitik und Blick in die Zukunft], *AzerTac*, 13.10.2015.

wird die Menschenrechtssituation in Aserbaidschan immer deutlicher und offener kritisiert. Am 16. Dezember 2015 wurde im Repräsentantenhaus eine Gesetzesvorlage eingebracht, der »Azerbaijan Democracy Act of 2015«. Darin sind unter anderem weitreichende Einreisestanktionen vorgesehen, die gegen Regimevertreter/innen verhängt werden sollen.<sup>65</sup> Auch in diesem Fall schrieben Vertreter/innen aus Politik und Administration Aserbaidschans den Gesetzesentwurf und dessen Initiierung der armenischen Lobby zu.<sup>66</sup> Und wiederum reagierte Baku unverzüglich mit Gegenmaßnahmen; ein vorgelegter Gesetzesentwurf zielt darauf ab, die Kooperation in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik weitgehend einzuschränken; auch solle darauf hingearbeitet werden, den US-Co-Vorsitzenden der Minsker Gruppe abzuwerfen.

Diese Dynamiken betreffen nicht allein das Verhältnis zwischen Aserbaidschan und dem Westen. Sie wirken sich auch negativ auf die Bearbeitung des Berg-Karabach-Konflikts aus. Dass Baku reflexhaft die Armenier/innen als eigentliche Verursacher der Verstimmungen identifiziert, macht zum einen deutlich, wie eng der Rahmen für gesellschaftliche Projekte geworden ist, die sich um Versöhnung zwischen Armeniern/innen und Aserbaidschanern/innen bemühen. Zum anderen stellt sich die Frage nach möglichen Konsequenzen für die Arbeit der Minsker Gruppe – zwei ihrer drei Co-Vorsitzenden sind Repräsentanten westlicher Staaten.

Präsidentenberater Ali Hasanov sieht die westliche Kritik als Teil eines »Kreuzzugs«.<sup>67</sup> Angesichts dieser Kritik hat sich Baku wieder stärker Moskau zugewendet, das Ereignisse wie den »Euromaidan« ähnlich bewertet. Beziehungen zum nördlichen Nachbarn, mit dem man eine 284 km lange Grenze teilt und der ebenfalls Zugang zum Kaspischen Meer hat, werden als berechtigte Alternative zur Westausrichtung präsentiert. Die aserbaidschanische politische Elite ist sich der russischen Rolle im Kaukasus und insbesondere des Einflusses bewusst, den der Kreml auf die dortige militärische Balance ausübt. Gerade in den letzten Jahren lieferte Russland hochentwickelte Waffensysteme im Wert von nahezu vier Milliarden US-Dollar nach Aserbaidschan. Im letzten Jahr fanden mehrere Treffen hochrangiger Politiker/innen aus Baku und Moskau statt. Beobachter/innen interpretierten ihren Zweck als russisches Werben für eine noch engere, auch militärische Zusammenarbeit der beiden Länder bzw. einen möglichen Deal im Berg-Karabach-Konflikt.<sup>68</sup> Während westliche Medien-Büros etwa von Radio Free Europe geschlossen wurden, werden gleichzeitig die Aktivitäten der russischen Sputnik-Gruppe mit dem aserbaidschanischsprachigen Radiosender Sputnik Azerbaijan ausgebaut. Dies deutet auf

<sup>65</sup> »Azerbaijan Democracy Act of 2015«, <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4264/text?format=txt>> (Zugriff am 4.1.2016).

<sup>66</sup> »Baku Condemns US Bill Seeking Sanctions on Azeri Officials«, *Ann.az*, 18.12.2015; »Parliament Outraged by U.S. Congressman's Anti-Azerbaijan Bill«, *Azernews*, 18.12.2015.

<sup>67</sup> »Ali Hasanov, a »Crusade« against Azerbaijan«, *Contact*, 29.12.2015.

<sup>68</sup> Zaur Shiriyev, »Emergence of a Russian »Fifth Column« and Propaganda Machine inside Azerbaijan«, *Eurasia Daily Monitor*, 12 (10.8.2015) 150; ders., »The Logic of Lavrov's Baku Visit«, *Eurasia Daily Monitor*, 12 (14.9.2015) 164.

einen Vorteil Moskaus im Spiel um Deutungshoheiten und damit auch Einflussmöglichkeiten hin. Wie wichtig gute Beziehungen zu Russland in den Augen der Eliten in Baku sind, zeigen deren Reaktionen auf die türkisch-russischen Spannungen.<sup>69</sup> Die Türkei und Aserbaidschan sind traditionell enge Partner; 2010 wurde mit dem Agreement on Strategic Partnership and Mutual Support, das eine Beistandsklausel für den Fall eines Angriffs enthält, der militärische Schulterschluss vollzogen.<sup>70</sup> Ankara bemüht sich um Unterstützung des Bruderstaats.<sup>71</sup> Baku allerdings vermied es bislang, Partei zu ergreifen, und bot sich beflissen als Vermittler zwischen Moskau und Ankara an. Von dieser Strategie wich die aserbaidische Führung auch nicht ab, als sich der Karabach-Konflikt Anfang April 2016 zuspitzte. Zwar stellte sich Ankara klar auf die Seite Bakus, Aserbaidschan hütete sich aber, die russisch-türkischen Spannungen zu verstärken.<sup>72</sup>

Noch unklar ist, wie sich die derzeitige wirtschaftliche Stagnation im Land auf dessen außenpolitische Orientierung auswirken wird.<sup>73</sup> Der weiterhin schwache Ölpreis setzt der wenig diversifizierten aserbaidischen Wirtschaft zu. Nachdem bereits im Februar 2015 die Landeswährung Manat um 34 Prozent abgewertet worden war, sah sich die Zentralbank Ende Dezember gezwungen, die Entkopplung vom Dollar bekanntzugeben – Folge war eine neuerliche Abwertung der Währung von über 30 Prozent.<sup>74</sup> Als Antwort auf die sozioökonomische Krise hat Präsident Aliyev unter anderem ein umfassendes Privatisierungsprogramm angekündigt, für dessen Umsetzung er internationale Experten/innen sowie lokale und in-

**69** Im Herbst 2015 führte der Abschuss eines russischen Kampffluggesetzes durch die türkische Luftwaffe zum Zerwürfnis zwischen Moskau und Ankara. Der Kreml ordnete weitreichende Sanktionen an, die sowohl auf die wirtschaftliche wie auf die gesellschaftliche Kooperation zielen; konträre Positionen im Syrienkonflikt verschärfen die Spannungen noch. Siehe auch Jeffrey Mankoff, »Why Russia and Turkey Fight«, in: *Foreign Affairs*, 24.2.2016, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2016-02-24/why-russia-and-turkey-fight>> (Zugriff am 2.6.2016).

**70** Shahin Abbasov, »Azerbaijan-Turkey Military Pact Signals Impatience with Minsk Talks – Analysts«, *Eurasianet.org*, 18.1.2011, <[www.eurasianet.org/node/62732](http://www.eurasianet.org/node/62732)> (Zugriff am 2.6.2016).

**71** Eldar Mamedov, »Turkish-Russian Tension Creates Quandary for Azerbaijan«, *Eurasianet.org*, 30.11.2015, <[www.eurasianet.org/node/76331](http://www.eurasianet.org/node/76331)> (Zugriff am 2.6.2016).

**72** Joshua Kucera, »Armenia, Azerbaijan Air Grievances against ›Allies‹«, *Eurasianet.org*, 12.4.2016, <[www.eurasianet.org/node/78266](http://www.eurasianet.org/node/78266)> (Zugriff am 20.4.2016).

**73** Der Gewaltausbruch in diesem Frühjahr entfachte Spekulationen über eine Verbindung zur wirtschaftlichen Krise in Aserbaidschan: Einige sahen eine direkte Kausalkette zwischen Wirtschaftskrise und Konfliktsuspitzung, andere die konfliktbedingte Überlagerung wirtschaftlicher Themen zumindest als willkommenen Nebeneffekt. So Jarosiewicz/Falkowski, *The Four-Day War* [wie Fn. 19]. Tatsächlich wird über eine Vielzahl möglicher Motive für die Eskalation diskutiert. Welche Motive wirksam waren, darüber kann wohl nur eine umfassende Fact Finding Mission Klarheit bringen.

**74** »Azerbaijani Manat Collapses after Government Abandons Dollar Peg«, *FT.com*, 21.12.2015; »Azeri News Agency Reports Sharp Hike in Prices of Food Products«, *BBC Monitoring Global Newslines – Former Soviet Union Political File*, 2.1.2016; Economist Intelligence Unit, *Country Report Azerbaijan*, London, Januar 2016.

ternationale Investoren/innen anzuwerben sucht.<sup>75</sup> Sondierungsgespräche mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank haben bereits stattgefunden.<sup>76</sup> Noch ist offen, ob dies tatsächlich der Beginn einer Wiederannäherung an den Westen ist. Internationale Finanzinstitutionen knüpfen die Zahlung von Geldern an Konditionen, und dies birgt aus Sicht der Aliyev-Regierung das Risiko, dass die politische Stabilität ins Wanken gerät.<sup>77</sup> In den letzten Monaten gab es mehrere Meldungen, dass einzelnen Forderungen westlicher Regierungen und internationaler Menschenrechtsorganisationen nachgekommen worden ist. Im März 2016 wurde eine Amnestie für mehr als ein Dutzend politische Gefangene erlassen, im April wurden zuvor gesperrte Konten von Nichtregierungsorganisationen freigegeben, die prominenten Menschenrechtsaktivisten Leyla und Arif Yunus sowie die kritische Journalistin Khadija Ismayilova wurden aus der Haft entlassen – wenn auch nicht gänzlich von den Vergehen freigesprochen, die ihnen vorgeworfen werden. Ob diese Maßnahmen wirklich eine politische Wende einleiten, ist aber fraglich. Derzeit sehen Beobachter/innen darin eher den situativen Versuch, die Beziehungen zum Westen in kooperative Bahnen zu lenken.<sup>78</sup>

Russland ist selbst mit einer wirtschaftlichen Rezession konfrontiert und scheint insofern als Investor auszuschneiden. Zudem darf über die Differenzen mit dem Westen nicht vergessen werden, dass Baku mit Moskau ebenfalls Meinungsverschiedenheiten hat. Zwar teilt die aserbaidische Regierung die Einschätzung des Kremls hinsichtlich des Maidans. Die russische Annexion der Krim dagegen wird in Aserbaidisch vor dem Hintergrund der Verletzung der eigenen territorialen Integrität entschieden abgelehnt. Zudem wird Russland seit Ausbruch des Karabach-Konflikts – der jüngeren Waffengroßlieferungen zum Trotz – vor allem als Verbündeter Armeniens wahrgenommen und traditionell ohnehin eher mit Skep-

<sup>75</sup> »Ilham Aliyev Chaired a Meeting on Economic and Social Issues«, *President of Azerbaijan, Ilham Aliyev*, 18.1.2016, <<http://en.president.az/articles/17525>> (Zugriff am 10.2.2016).

<sup>76</sup> »World Bank after Collapse in Crude«, *Bloomberg*, 28.1.2016.

<sup>77</sup> Als Folge der Abwertung des Manat sind bereits die Preise wichtiger Konsumgüter gestiegen, regional kam es zu Protesten wegen erhöhter Lebenshaltungskosten. »Azerbaijani Manat Collapses« [wie Fn. 74]; »Azeri News Agency Reports Sharp Hike« [wie Fn. 74]; Economist Intelligence Unit, *Country Report Azerbaijan* [wie Fn. 74]; »Protest at Price Hikes Continue in Northern Azerbaijan – News Agency«, *BBC Monitoring Global Newsline – Former Soviet Union Political File*, 14.1.2016.

<sup>78</sup> Für eine solche Lesart spricht auch, dass der Handlungsspielraum für kritische Stimmen nach wie vor stark begrenzt ist und Meldungen über Reisesperren, polizeiliche Befragungen und (temporäre) Inhaftierungen von Regimekritikern/innen nicht abreißen. Vgl. unter anderem »Another Azerbaijani Journalist Prevented from Leaving Country – Report«, *BBC Monitoring Soviet Union Political File*, 24.3.2016; Afgan Mukhtarli, »Explaining Azerbaijan's Surprise Prisoner Amnesty«, London: IWPR, 22.3.2016, <<https://iwpr.net/global-voices/explaining-azerbaijans-surprise-prisoner>> (Zugriff am 14.4.2016); »Azeripro- opposition Agency Says President Faces Dilemma after US Visit«, *BBC Monitoring Soviet Union Political File*, 4.4.2016; »Controversial Azeri Author Released after Brief Detention«, *BBC Monitoring Soviet Union Political File*, 31.3.2016.

sis betrachtet.<sup>79</sup> Wie sich die Zuspitzung des Konflikts um Berg-Karabach im April auf das aserbaidtschanisch-russische bzw. aserbaidtschanisch-westliche Verhältnis auswirken wird, bleibt abzuwarten.

### Konfliktbearbeitung und Handlungsspielräume der politischen Eliten

Russlands Rolle im Konflikt um Berg-Karabach ist ambivalent: Einerseits liefert es Waffen sowohl an Armenien wie auch an Aserbaidschan, andererseits ist Russland einer der drei Co-Vorsitzenden der Minsker Gruppe und damit ein Hauptmediator im Konflikt. Abgesehen von der Vermittlung auf internationaler Ebene ergriff Moskau auch auf bilateraler Ebene immer wieder die Initiative. So brachte es nach dem Georgienkrieg 2008 – weitgehend im Einverständnis mit den Partnern in der Minsker Gruppe – die Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans mehrfach in russischen Städten an den Verhandlungstisch. In den vergangenen beiden Jahren verstärkten Russland und die anderen Vertreter/innen der Minsker Gruppe nach den erneuten Zwischenfällen an der Waffenstillstandslinie und armenisch-aserbaidschanischen Grenze ihre diplomatischen Bemühungen, indem sie Treffen der Präsidenten Aserbaidschans und Armeniens in Sotschi, Wales und Paris im Jahr 2014 sowie in Bern Ende 2015 arrangierten. Beim jüngsten Gewaltausbruch war es wiederum die russische Führung, die sich umgehend um Deeskalation bemühte und damit auch Erfolg hatte, als am vierten Tag nach Beginn der Gefechte in Moskau ein Waffenstillstand vereinbart wurde.<sup>80</sup> Westliche Akteure gerieten rasch in die Kritik, nicht schnell oder entschieden genug reagiert zu haben. Dass sich die Vertreter/innen der Minsker Gruppe erst an dem Tag trafen, an dem die Waffenruhe in Moskau vereinbart wurde, ist als symptomatisch für ihr Agieren gewertet worden.<sup>81</sup> Wie groß der Einfluss externer Akteure<sup>82</sup> auf die Konflikt-

<sup>79</sup> Arif Yunusov, »Azerbaijan at the Beginning of 2014: Internal Instability against the Background of External Developments and Challenges«, in: Gayane Novikova (Hg.), *Euro-Atlantic Partnerships and The South Caucasus. A Strategic Approach to Regional Security – Conference Materials*, Eriwan 2014, S. 57–77 (63).

<sup>80</sup> Nach Unterzeichnung der Vereinbarung über eine Waffenruhe setzt Moskau seine Shuttle-Diplomatie fort und versucht beide Seiten zu überzeugen, Verhandlungen aufzunehmen. Evgenija Krjučkova, »Dmitrij Medvedev podoshel k Karabachu simmetrično« [Dmitri Medvedev nähert sich Karabach symmetrisch], in: *Kommersant*, 9.4.2016 (via Integrum); Sergej Stokan'/Ol'ga Kuznetsova/Ivan Safirov, »Azerbaidžan i Armeniju vedut k stolu peregovorov« [Aserbaidschan und Armenien werden an den Verhandlungstisch geführt], in: *Kommersant*, 20.4.2016 (via Integrum); Aleksej Bausin, »Glubkokaja razmorozka« [Nachhaltiges Auftauen], in: *Profil*, 11.4.2016 (via Integrum).

<sup>81</sup> Matthew Bryza, »Putin Fills Another U.S. Leadership Void in Nagorno-Karabakh«, in: *Washington Post* (online), 11.4.2016, <[https://www.washingtonpost.com/opinions/nagorno-karabakh-conflict-is-too-dangerousto-ignore/2016/04/11/1e32fc44-ff23-11e5-9d36-33d198ea26c5\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/nagorno-karabakh-conflict-is-too-dangerousto-ignore/2016/04/11/1e32fc44-ff23-11e5-9d36-33d198ea26c5_story.html)> (Zugriff am 1.6.2016).

<sup>82</sup> Es gibt keine einheitlichen Aussagen dazu, ob das russische Vorgehen mit westlichen Akteuren abgesprochen war, etwa mit den anderen Co-Vorsitzenden der Minsker Gruppe oder mit Deutschland, das derzeit den Vorsitz der OSZE innehat. Zeitgleiche Berichte in deutschen und russischen Medien über einen Sieben-Punkte-Plan, der stabilisierende, de-

parteien ist und inwieweit sie eine langfristige und nachhaltige Regelung des Konflikts forcieren können, ist unklar. Bislang konnten Versuche wenig ausrichten, von außen zu vermitteln. Auch die aktuelle Situation, in der anhaltend Verletzungen der Waffenruhe und weitere Tote gemeldet werden, deutet darauf hin, dass der Schlüssel zur Konfliktlösung vor allem bei den Konfliktparteien selbst liegt.

Die politischen Führungen beider Seiten haben die Auseinandersetzungen zwischen Russland und dem Westen im Kontext der Krise um die Ukraine zum Anlass genommen, die eigene Verantwortung kleinzureden und den Stillstand in den Verhandlungen darauf zurückzuführen, dass es an Druck der »Großmächte« fehlt.<sup>83</sup> Derlei Argumentationen sowie zunehmende Kritik an der Arbeit der Minsker Gruppe veranlassten ihre drei Co-Vorsitzenden im Dezember 2015, noch vor der jüngsten Eskalation, eine gemeinsame Erklärung abzugeben. Darin betonen sie die Einigkeit der Gruppe und stellen klar: »Jedwede Versuche, die Co-Vorsitzenden für Rückschläge in dem Verhandlungsprozess verantwortlich zu machen, verschleiern das Haupthindernis auf dem Weg zum Frieden – der in Armenien und Aserbaidschan fehlende politische Wille, eine Verhandlungslösung zu erreichen.«<sup>84</sup>

In Bezug auf die Handlungsspielräume haben die lokalen Eliten gegensätzliche Ausgangslagen, die ihre Optionen beeinflussen. Aserbaidschan ist als diejenige Partei, die die Verletzung ihrer territorialen Integrität zu beklagen hat, »Status-quo-Herausforderer«; Armenien dagegen, das von der faktischen Unabhängigkeit Berg-Karabachs profitiert, ist der »Status-quo-Verfechter«.<sup>85</sup> Diese diametral entgegengesetzten Positionen sind bestimmend dafür, wie jede der beiden Seiten Entwicklungen und Zustände interpretiert und für die Unterfütterung der eigenen Position heranzieht. Sie kommen auch bei folgenden drei Faktoren zum Tragen, die die Handlungsspielräume maßgeblich begrenzen: (1) autoritäre Regierungsführung inklusive der Konvergenz von Politik und privatem Business, (2) kaum ausgebildete Kanäle für die Kommunikation zwischen regierender Elite und Gesellschaft, (3) Einbettung der Konfliktparteien in regionale wie internationale Machtkonstellationen.

Autoritäre Eliten sind das wohl größte Hindernis für eine Konfliktlösung. Sie nutzen auf beiden Seiten den Status quo zur Sicherung oder Stabilisierung ihrer Herrschaft. Der Konflikt dient den Eliten als Vorwand, um bürgerliche Freiheiten einzuschränken, und sie nutzen ihn auch, um

eskalierende und lösungsorientierte Maßnahmen vorsieht, sowie Meldungen über ein Telefonat zwischen Lawrow und Steinmeier deuten auf ein gewisses Maß an Koordination hin.

**83** Zur Rolle des »Great Game«-Diskurses und von lokalen »geopolitical imaginaries« siehe Laurence Broers, »From »Frozen Conflict« to Enduring Rivalry: Reassessing the Nagorno Karabakh Conflict«, in: *Nationalities Papers*, 43 (2015) 4, S. 556–576 (562–563).

**84** »Any attempts to blame the Co-Chairs for setbacks in the negotiation process only mask the primary obstacle to peace – the lack of political will in Armenia and Azerbaijan to reach a negotiated settlement.« Zitiert in: »Joint Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries«, Washington, D.C., 3.12.2015, <[www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/12/250321.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/12/250321.htm)> (Zugriff am 7.1.2016).

**85** Broers, »Internet Press-Conference« [wie Fn. 22].

sich nach innen als Verteidiger der nationalen Sicherheit gegen den äußeren Feind zu präsentieren.<sup>86</sup> Der »äußere Feind« wird folglich zur Externalisierung nationaler Probleme instrumentalisiert. Politische und wirtschaftliche Positionen sind dabei häufig eng verknüpft: Die Eliten haben sich mit dem Konflikt weitestgehend arrangiert – die geschlossenen Grenzen begünstigen die Bildung von Monopolen und Kartellen, die starke Partikularinteressen verfolgen.<sup>87</sup> Eine Änderung des Status quo würde nicht nur die Stabilität der politischen Positionen in Frage stellen, sondern auch eine Neuverteilung wirtschaftlicher Pfründen auf die Agenda bringen. Priorität der herrschenden Eliten »ist es nicht, den Konflikt zu lösen, sondern an der Macht zu bleiben; nur wenn sich eine Konfliktlösung mit dem Machterhalt vereinbaren lässt, werden wir sehen, dass eine Friedensstrategie aufkommt.«<sup>88</sup>

Auch zwischen Gesellschaft und Staat fehlen demokratische Beziehungen. In den politischen Systemen findet gesellschaftliche Teilhabe nur in sehr geringem Umfang statt. Insofern hat die Gesellschaft auch keinen Einfluss auf die Verhandlungen über den Berg-Karabach-Konflikt, die ohnehin auf die Track-1-Ebene beschränkt sind. Weil die Zivilgesellschaften unter Druck stehen, ist der Kreis an Akteuren, die auf Track-2- und Track-3-Ebene in die Konfliktbearbeitung involviert werden könnten, zudem stark dezimiert. Erschwerend kommt hinzu, dass das Hoch- und Wettrüsten und die militaristische Rhetorik das Gefühl der Bedrohung in den Gesellschaften weiter schüren.

Beide Faktoren, autoritäre Regierungsführung und Mangel an demokratischen Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat, verstärken verzerrte Konfliktperzeptionen. Exklusive Narrative und nationalistische Stereotype dominieren, unterfüttert von parteilicher Geschichtsschreibung. Die Argumentationen sind rückwärtsgewandt. Auch Meinungsumfragen spiegeln die auf beiden Seiten vorherrschende Nullsummen-Mentalität wider. So gibt die kritische Bewertung der sozioökonomischen Lage der armenischen Bevölkerung keineswegs Anlass dazu, größere Kompromissbereitschaft zu zeigen. Eine friedliche Lösung des Konflikts halten nach der oben genannten Umfrage unter jungen Armeniern/innen im Jahr 2015 knapp zwei Drittel für (eher) unwahrscheinlich. Während dies zwar im Umkehrschluss bedeutet, dass rund 30 Prozent eine friedliche Lösung als möglich ansehen, gibt es kaum Spielraum für Konzessionen: Die Übergabe bestimmter

<sup>86</sup> Die Gewalteskalation im April wurde denn auch vor dem Hintergrund thematisiert, dass sie von inneren, vor allem sozioökonomischen Herausforderungen in den Konfliktparteien ablenkt und die nationale Einheit stärkt. Anna Maria Dyner/Konrad Zasztowt, *The Escalation of the Conflict in Nagorno-Karabakh: Causes and Probable Course*, Warschau: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM, Polish Institute of International Affairs), 6.4.2016 (PISM Bulletin 26 [876]).

<sup>87</sup> Bertelsmann Stiftung, *BTI 2014 – Armenia* [wie Fn. 35], S. 15ff; Bertelsmann Stiftung, *BTI 2016 – Azerbaijan Country Report*, Gütersloh 2016, S. 22ff (14); Laurence Broers, »Confidence-building in the Karabakh Conflict: What Next?«, *Caucasus Edition*, 18.2.2014.

<sup>88</sup> »Their [the ruling elites'] priority is not to solve the conflict, but to stay in power; only when solving the conflict becomes compatible with staying in power will we see a peace strategy emerging.« Zitiert in: Broers, »Internet Press-Conference« [wie Fn. 22].

Territorien an Aserbaidschan ist für 90 Prozent der hier Befragten eher (21 Prozent) oder sogar völlig inakzeptabel (knapp 70 Prozent).<sup>89</sup> Auch die aserbaidische Seite zeigt sich kompromisslos. Hier würden laut einer Umfrage des Caucasus Barometer von 2013 90 Prozent der Befragten eine gemeinsam verwaltete Zone nicht akzeptieren; selbst einen Status hochgradiger Autonomie für Berg-Karabach innerhalb Aserbaidschans lehnen 44 Prozent ab.<sup>90</sup>

Wie oben dargelegt, wirken auch die Spannungen zwischen Russland und »dem Westen« im Schatten der Ukraine-Krise auf die Außen- und Konfliktpolitik Armeniens und Aserbaidschans ein. Die Analyse zeigt, dass die Konfliktparteien zwar einerseits vom geopolitischen Kontext beeinflusst werden, sie andererseits aber auch proaktiv das veränderte Umfeld für sich zu nutzen suchen. Offen ist, ob und inwieweit die Vertreter/innen der Minsker Gruppe in der Lage sind, in diesem veränderten Koordinatensystem zu einer Annäherung beider Seiten bzw. einer Einhegung des Konflikts beizutragen. Nicht nur das zwischenstaatliche Verhältnis der Länder der drei Co-Vorsitzenden hat sich verändert, weil ihre Regierungen in den Ukraine-Konflikt involviert sind und die Auseinandersetzungen im Nahen Osten anhalten. Auch die Ausrichtung und die Perzeptionen Bakus und Eriwans haben sich über die Monate gewandelt. In jedem Fall scheinen die Fronten zwischen den Parteien verhärteter denn je – die jüngste Zuspitzung macht wenig Hoffnung auf eine baldige Lösung.

<sup>89</sup> Ter-Stepanyan/Khachatryan, *Between Freedom and Security* [wie Fn. 39], S. 57–61. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen auch frühere Umfragen. Laut *Caucasus Barometer 2013* [wie Fn. 39] beispielsweise lehnen 93 Prozent der befragten Armenier/innen die Einrichtung einer speziellen, von Armenien und Aserbaidschan gemeinsam verwalteten Zone für Berg-Karabach rundheraus ab; für 95 Prozent ist die Eingliederung Berg-Karabachs in Aserbaidschan mit weitreichenden Autonomiebefugnissen nicht hinnehmbar.

<sup>90</sup> *Caucasus Barometer 2013* [wie Fn. 39].

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Europäische Friedenspolitik in den ungelösten Konflikten

Sabine Fischer

Die EU hat sich Anfang der 2000er Jahre vorgenommen, an der Lösung der ethno-territorialen Konflikte in ihrer Nachbarschaft mitzuwirken. Die explizite Formulierung dieses Ziels stand im Kontext der EU-Erweiterung von 2004 und der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>1</sup> Das politische und wirtschaftliche Gewicht der Europäischen Union in der östlichen Nachbarschaft hat seitdem deutlich zugenommen. Die EU ist heute neben Russland der wichtigste Akteur in der Region. Sie ist auch in den Prozessen zur Beilegung der ungelösten Konflikte aktiver geworden – ohne jedoch zur deren Überwindung beitragen zu können. Seit 2014 steht die EU mit Moskau in einem offenen geopolitischen Konflikt um die Ukraine.

## EU-Politik in den ungelösten Konflikten hat zwei Dimensionen

*Konfliktpolitik durch Europäisierung:* Die EU folgt vor dem Hintergrund ihrer eigenen historischen Erfahrungen der Annahme, dass wirtschaftlich prosperierende Demokratien die Neigung verlieren, gegeneinander Krieg zu führen. Sie betreibt deshalb in ihrer östlichen Nachbarschaft eine auf Demokratisierung und wirtschaftliche Liberalisierung ausgerichtete Europäisierungspolitik. In der Konzeptionsphase der Europäischen Nachbarschaftspolitik ging man davon aus, dass die Stärkung von Menschen- und Minderheitenrechten, die Verankerung des Prinzips der Gewaltenteilung und der friedlichen Konfliktaustragung, gesellschaftliche Aussöhnung und wirtschaftliche Entwicklung sich auch auf die ethno-territorialen Konflikte positiv auswirken würden.<sup>2</sup> Der Bezug zu Konfliktbearbeitung ist hier

<sup>1</sup> Vgl. zum Beispiel Commission of the European Communities, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, Brüssel, 11.3.2003, S. 12, <[http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf)>; *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brüssel, 12.12.2003, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf)> (Zugriff jeweils am 26.5.2016). Vgl. auch Nicu Popescu, *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts. Stealth Intervention*, New York 2011, S. 32ff.

<sup>2</sup> Sandra Poggoda et al., »Assessing the Impact of EU Governmentality in Post-conflict Countries: Pacification or Reconciliation?«, in: *European Security*, 23 (2014) 3, S. 227–249. Vgl. auch Bruno Coppeters et al., »Introduction«, in: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 5 (2004) 1 (Special Issue: Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery), S. 1–9, <[www.ecmi.de/publications/detail/issue-12004-61](http://www.ecmi.de/publications/detail/issue-12004-61)> (Zugriff am 26.5.2016).

lediglich indirekt – Frieden soll durch gutes Regieren erreicht werden; die Politik ist nicht direkt auf die Ursachen der Konflikte gerichtet.<sup>3</sup>

Die Förderung von Demokratie und (markt)wirtschaftlicher Entwicklung kann zweifellos ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung eines Landes oder einer Region sein. Doch bereitet diese Herangehensweise der EU in den ungelösten Konflikten in ihrer östlichen Nachbarschaft aus mindestens zwei Gründen auch Probleme:

1. Die EU betreibt ihre Politik über ihre Beziehungen zu den Staaten, die in die Konflikte involviert bzw. von ihnen betroffen sind. Dadurch ist sie in den Augen aller Konfliktparteien nicht neutral.<sup>4</sup> Dies hat sich besonders in den Konflikten um Transnistrien, Abchasien und Südossetien bemerkbar gemacht, wo die EU durch ihre Nähe zu den Regierungen in Chişinău und Tbilisi nach Ansicht der Führungen in Tiraspol, Suchum/i und Tskhinval/i zu einem parteiischen Akteur wurde. Im Berg-Karabach-Konflikt wird die Situation der EU dadurch verkompliziert, dass sich mit Armenien und Aserbaidschan zwei östliche Partnerstaaten gegenüberstehen. In einer Art »Persönlichkeitsspaltung« erkannte Brüssel hier gegenüber Aserbaidschan dessen Recht auf territoriale Integrität und gegenüber Armenien das Selbstbestimmungsrecht der Völker an.<sup>5</sup> Diese Ambiguität schwächt die Position der EU sowohl gegenüber Baku als auch Eriwan.

2. Da die EU nicht über eine eigenständige Strategie zur Bearbeitung der Konflikte in der östlichen Nachbarschaft verfügt und ihre Politik zu großen Teilen über die Beziehungen zu den jeweiligen De-jure-Staaten definiert, ist der Radius ihres Handlungsspielraums davon abhängig, ob und in welchem Maße die betroffenen Staaten an ihrem Engagement überhaupt ein Interesse haben.<sup>6</sup> Hier reicht das Spektrum von der skeptischen Haltung Aserbaidschans bis hin zum intensiven Bestreben der Saakaschwili-Administration, die EU auf der Seite Georgiens in den Konflikt einzuziehen.

*Konfliktpolitik durch direktes Engagement:* Die EU ist im Laufe der vergangenen 15 Jahre auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene auch direkt in Konfliktbearbeitungsprozessen aktiv geworden. Sie hat seit 2005 Beobachterstatus im 5+2-Format, in dessen Rahmen über den Transnistrienkonflikt verhandelt wird. Zudem gab es von 2005 bis 2010 einen EU-Sonderbeauftragten für die Republik Moldau, zu dessen Mandat es unter anderem gehörte, die

<sup>3</sup> Vgl. Neil Melvin/Giulia Prelz Oltramonti, *Managing Conflict and Integration in the South Caucasus: A Challenge for the European Union*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), November 2015 (SIPRI-CASCADE Policy Brief), S. 2, <[http://books.sipri.org/product\\_info?c\\_product\\_id=502#](http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=502#)> (Zugriff am 26.5.2016).

<sup>4</sup> Auch andere internationale Organisationen sind nicht neutral, da ihre Politik auf dem Umgang mit anerkannten Staaten und dem Prinzip der Unverletzlichkeit staatlicher Souveränität beruht. Allerdings werden die OSZE und die UN in den Augen der Menschen in den umstrittenen Territorien in der östlichen Nachbarschaft als »neutraler« betrachtet, weil Russland eine wichtige Position in ihnen einnimmt.

<sup>5</sup> Popescu, *EU Foreign Policy* [wie Fn. 1], S. 104.

<sup>6</sup> Vgl. Gwendolyn Sasse, »The European Neighbourhood Policy and Conflict Management: A Comparison of Moldova and the Caucasus«, in: *Ethnopolitics*, 8 (2009) 3, S. 369–386.

Rolle der Union bei der Bewältigung des Konflikts mit Tiraspol zu stärken. Der EU-Sonderbeauftragte für den Südkaukasus und die Krise in Georgien koordiniert seit 2008 gemeinsam mit UN, OSZE und Russland die Genfer Internationalen Gespräche über die Konflikte um Abchasien und Südossetien. Die EU Border Assistance Mission (EUBAM) unterstützt seit 2005 die Republik Moldau bei der Sicherung des transnistrischen Abschnitts der Grenze zur Ukraine.<sup>7</sup> Die EU Monitoring Mission (EUMM) beobachtet seit 2008 die georgische Seite der Waffenstillstandslinien mit Abchasien und Südossetien.<sup>8</sup> Nach dem russisch-georgischen Krieg 2008 entwickelte die EU für Abchasien und Südossetien eine »Politik des Engagements ohne Anerkennung«, die die beiden Gebiete de-isolieren und mehr politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Austausch ermöglichen sollte.<sup>9</sup> Die EU unterstützt zivilgesellschaftliche Initiativen, die auf Dialog und Versöhnung zwischen den Parteien in allen vier Konflikten ausgerichtet sind.

Die direkten Aktivitäten der EU intensivierten sich also, wenn auch zögerlich, in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre. Die internen EU-Debatten darüber standen dabei immer im Zeichen der Beziehungen zu Russland. Mit anderen Worten: Die Positionen der EU-Mitgliedstaaten zu der Frage, ob größere Anstrengungen zur Bewältigung der ungelösten Konflikte nötig seien, richteten sich vor allem nach ihrer jeweiligen Haltung zu Moskau. Staaten wie Deutschland, Frankreich oder Italien waren vor allem am Aufbau einer strategischen Partnerschaft mit Russland interessiert und schreckten deshalb vor mehr Engagement im russischen »Hinterhof« zurück. Polen, die baltischen Staaten, Schweden und andere pochten hingegen auf eine entschlossenerere Parteinahme für die De-jure-Staaten und unterstützten sie bilateral aktiv. Diese Uneinigkeit unterminierte die Entwicklung einer gemeinsamen Politik und führte zu widersprüchlichen Signalen, die meist wenig mit den Realitäten der Konflikte zu tun hatten oder gar kontraproduktiv wirkten.

Seit 2010 stagniert die EU-Politik gegenüber den Konflikten um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach. Dies hatte zunächst mit der Absorption der Aufmerksamkeit durch den arabischen Frühling ab 2011 zu tun. Die sich verschärfende Eurokrise reduzierte die außenpolitischen Kapazitäten der EU ebenfalls, von denen ein Großteil wiederum von den Entwicklungen in der Ukraine, dem Krieg in Syrien und jüngst der Flüchtlingskrise gebunden wurden und werden. Im Ukraine-Konflikt war es darüber hinaus nicht die EU, die die Vermittlungsinitiative ergriff, sondern die Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Polen.

<sup>7</sup> Vgl. George Dura, »EUBAM Moldova-Ukraine«, in: Giovanni Grevi/Damien Helly/Daniel Keohane (Hg.), *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999–2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2009, S. 275–286.

<sup>8</sup> Vgl. Sabine Fischer, »EUMM Georgia«, in: ebd., S. 379–390.

<sup>9</sup> Vgl. Sabine Fischer, *The EU's Non-recognition and Engagement Policy towards Abkhazia and South Ossetia*, Paris: EUISS, Dezember 2010 (EUISS Seminar Report).

## **Russland: selektiver Revisionismus und kontrollierte Instabilität**

Russland hat in den vergangenen 15 Jahren in seiner Politik in den ungelösten Konflikten immer planvoller revisionistische Elemente eingesetzt. Moskau untergräbt die Souveränität und territoriale Integrität seiner Nachbarn durch militärische Präsenz, indem es den Aufbau von Staatlichkeit in den umstrittenen Territorien fördert, Teilen der Bevölkerung dieser Gebiete die russische Staatsbürgerschaft anbietet und die De-facto-Staaten wirtschaftlich unterstützt. Ziel dieser Politik ist jedoch trotz der Annexion der Krim nicht die systematische Expansion und Wiedererrichtung eines territorialen Imperiums. Vielmehr geht es Moskau darum, die politischen Entwicklungen in den von Sezession betroffenen Staaten zu kontrollieren, seinen eigenen Einfluss zu sichern und die Umorientierung dieser Staaten nach Westen (in Richtung EU und Nato) zu blockieren. Dies versucht Russland durch eine Politik der kontrollierten Instabilität zu erreichen, bei der die Konflikte instrumentalisiert werden. Abgesehen davon, dass auch der russische Einfluss in den De-facto-Staaten nicht uneingeschränkt ist, hat sich diese Herangehensweise auch für den Kreml als äußerst kontraproduktiv erwiesen. War es doch gerade die Perzeption einer wachsenden Bedrohung aus Russland, die Georgien, die Ukraine und auch die Republik Moldau in ihrem Westkurs in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten immer wieder bestärkt hat.

Moskaus Vorgehen in den ungelösten Konflikten steht in engem Zusammenhang mit seiner Politik in Eurasien einerseits und der innenpolitischen Situation in Russland andererseits. Spätestens seit 2012 ist es oberste Priorität der russischen Außenpolitik, die eigene Einflussosphäre zu schützen und in Integrationsformaten zu konsolidieren, die man selbst initiiert hat und dominiert. Das Verhältnis zur EU ist wegen der wachsenden Konkurrenz um Einfluss in der Region immer konfrontativer geworden. Seit der konservativen Wende in der russischen Politik 2011/12 (und nochmals verstärkt seit 2014) sind die Sicherung der russischen Vormachtposition in der Nachbarschaft und die Abwehr von »schädlichen westlichen Einflüssen« für die Moskauer Führung eine wichtige interne Legitimationsressource geworden. Die anhaltende Wirtschaftskrise in Russland und zunehmende sozioökonomische Spannungen könnten diesen Nexus in der Zukunft eher verstärken als abschwächen. Von einem Wandel der russischen Politik in Eurasien und in den ungelösten Konflikten ist darum vorerst nicht auszugehen.

### **Die ungelösten Konflikte im Vergleich**

Die Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach eskalierten im Zerfallsprozess der Sowjetunion in teilweise äußerst blutig ausgetragenen Kriegen mit hohen Opfer- und Vertriebenenzahlen. Die militärischen Auseinandersetzungen wurden unter starker Einwirkung Russlands beendet. Die Konflikte sind seitdem ungelöst und belasten die Altstaaten, aber auch die De-facto-Staaten und die gesamte Region. Das

Feld der internationalen Akteure in den Konfliktbearbeitungsprozessen hat sich seit Anfang der 1990er Jahre ausdifferenziert. Russland spielt allerdings nach wie vor in allen Konflikten eine entscheidende Rolle.

Die Konflikte unterscheiden sich stark in ihrer Geschichte und im Grad ihrer Verwurzelung in den betroffenen Gesellschaften. Der Transnistrien-Konflikt entstand erst, als die Sowjetunion auseinanderbrach, und war stärker von Fragen der Umverteilung von Ressourcen und der Sicherung von politischem Einfluss getrieben als von historisch gewachsenen ethnischen und kulturellen Zuschreibungen. Letztere waren hingegen eine der bestimmenden Ursachen für die Spannungen im Südkaukasus. Auch hier trugen Eliten in den Kriegen Verteilungskonflikte aus. Diese vermischten sich jedoch mit einer langen Geschichte der – durchaus gegenseitigen – Unterdrückung und Diskriminierung in den Strukturen des russischen und sowjetischen Imperiums. Im Falle Berg-Karabachs mythologisieren beide Konfliktparteien das umstrittene Gebiet als Wiege ihrer jeweiligen Nation. Konfliktbegünstigende Narrative sind also in den Gesellschaften des Südkaukasus wesentlich tiefer verankert als in der Republik Moldau bzw. in der TMR. Hinzu kommt, dass die Kriege im Südkaukasus mit besonderer Härte geführt wurden. Das dabei erlittene Trauma bestimmt bis heute die Identitätsdiskurse in allen Gesellschaften, die von den Kämpfen betroffen waren.

Den strukturellen Unterschied zwischen dem Transnistrien-Konflikt und den südkaukasischen Konflikten bezeugt auch der Umstand, dass die Grenze zwischen dem unumstrittenen moldauischen Gebiet und der TMR seit den frühen 1990er Jahren durchgängig offen war. Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Austausch zwischen den Territorien ist nie abgebrochen und spielt für beide Seiten, besonders aber für die TMR eine lebenswichtige Rolle. Im Südkaukasus schloss sich mit dem russisch-georgischen Krieg 2008 auch noch die letzte permeable Trennlinie, nämlich die zwischen Südossetien und Georgien. Kontakte und Begegnungen zwischen den Bevölkerungen werden von beiden Seiten unterdrückt und kriminalisiert. Die Grenzzonen sind darüber hinaus, vor allem im Berg-Karabach-Konflikt, bis heute Orte von Gewalt. Die von den Konflikten betroffenen Gesellschaften sind so immer weiter auseinandergedriftet, während Feindbild-Narrative gepflegt wurden. Die Folge sind einander ausschließende Maximalpositionen der Konfliktparteien hinsichtlich der Zukunft und des Status der umstrittenen Territorien, was wiederum jeden Fortschritt in den Friedensprozessen unmöglich macht.<sup>10</sup>

Alle vier Konflikte werden sowohl in den De-jure- als auch in den De-facto-Staaten von den führenden Eliten instrumentalisiert, um die eigene Herrschaft zu sichern und zu legitimieren. In den Altstaaten nehmen die Regierungen für sich in Anspruch, mit ihrer Politik die Wiedervereinigung mit den umstrittenen Gebieten herbeizuführen, während sie von der Opposition dafür kritisiert werden, ebendies nicht zu erreichen. Die Führung

<sup>10</sup> Vgl. Tabib Huseynov, »Transitional Intervention Strategies for Conflict Transformation in the South Caucasus«, in: *Caucasus Survey*, 2 (2014) 1–2, S. 130–141.

gen in den De-facto-Staaten (bzw. Armenien als Patronatsstaat Berg-Karabachs) rechtfertigen ihre Machtstellung demgegenüber damit, dass sie die Bevölkerungen vor den aggressiven Wiedervereinigungsbestrebungen des Altstaats »schützen« müssten.

Während in den De-facto-Staaten die herrschaftssichernde Funktion der Konflikte unvermindert weiterbesteht, hat sich das Bild in den Rumpfstaa-ten ausdifferenziert. In der Republik Moldau ist das Thema bereits vor 2014 immer weiter in den Hintergrund gerückt. Mittlerweile verbinden sich mit einer möglichen Wiedervereinigung Moldaus mit der TMR aus moldauischer Perspektive eine Reihe von schwer lösbaren Problemen, zum Beispiel die zu erwartende wirtschaftliche Belastung oder die Verschiebung des pro-europäischen politischen Gleichgewichts durch die Integration großer prorussischer Bevölkerungsanteile. Auch in der öffentlichen Debatte hat die Reintegration Transnistriens keine Priorität. Die gegenwärtige politische Führung Georgiens hat sich von den nationalistischen Wiedervereinigungsambitionen ihrer Vorgängerin distanziert und einen sanfteren Weg der Konfliktbearbeitung eingeschlagen. Dieser Kurswechsel fand zwar – wie auch die Normalisierung der Beziehungen zu Russland – nach 2012 durchaus die Zustimmung der georgischen Gesellschaft. Die Änderung der Strategie in den Konflikten ist jedoch in der politischen Elite nach wie vor umstritten. Darüber hinaus zeigen Umfragen, dass sie in der georgischen Bevölkerung noch keine stabile Basis hat. Angesichts wachsender geopolitischer Unsicherheit und vielfältiger politischer und wirtschaftlicher Probleme in Georgien besteht die Gefahr, dass die Konflikte um Abchasien und Südossetien wieder zum Anlass nationalistischer Mobilisierung werden. In Armenien und in Aserbaidschan hat sich die Neigung, den Berg-Karabach-Konflikt zur Sicherung der autoritären Herrschaft in Eriwan bzw. Baku zu instrumentalisieren, in den vergangenen Jahren bereits kontinuierlich verstärkt. Ein Abbruch oder gar eine Umkehr dieses Trends ist nicht abzusehen.

Russland hat in keinem der alten ungelösten Konflikte seit Beginn der Ukraine-Krise seine prinzipielle Position und Politik verändert. Sowohl im Transnistrien- als auch im Berg-Karabach-Konflikt hält Moskau am Status quo fest. Gegenüber Abchasien und Südossetien bleibt es, trotz anderslautender Wünsche Südossetiens, bei der staatlichen Anerkennung von 2008. Russland hat indes beide Territorien noch enger an sich gebunden: Abchasien durch den »Vertrag über Bündnis und strategische Partnerschaft« von 2014 und Südossetien durch den »Vertrag über Bündnis- und Integration« von 2015. Auch wirtschaftlich sind beide Territorien fast vollständig von Russland abhängig und wiederholt russischem Druck ausgesetzt gewesen.

Seit 2014 haben sich negative Trends in den Konfliktkonstellationen verstärkt. Einmal mehr zeigt sich, dass die Konflikte keinesfalls »eingefroren«, sondern im Gegenteil sehr dynamisch sind. Eine Reihe von Entwicklungen kann unmittelbar auf die Geschehnisse in der Ukraine zurückgeführt werden. So positionierten sich alle Konfliktparteien im Hinblick auf die Krise. Die De-jure-Staaten Moldau, Georgien und Aserbaidschan

pochten auf die Völkerrechtsnorm der territorialen Integrität und verurteilten die Annexion der Krim und Russlands Krieg im Donbas aufs Schärfste. Die De-facto-Staaten und Armenien unterstützten Moskau bei der Angliederung der Krim. Dies hat den Graben zwischen den gegnerischen Parteien weiter vertieft. Wie in Moldau und Georgien zu beobachten ist, hat die Krise auch zur Polarisierung der jeweiligen Gesellschaften dort beigetragen. Am deutlichsten sichtbar ist dies in Transnistrien, das durch die geographische Nähe zu den umstrittenen ukrainischen Gebieten und die Präsenz russischer Truppen quasi Teil des russisch-ukrainischen Konflikts geworden ist.

Es gibt jedoch auch andere Entwicklungen, die sich in den vergangenen Jahren in stärkerem Maße auf die vier Konflikte ausgewirkt haben. Die zunehmenden geopolitischen Spannungen zwischen Russland und westlichen Akteuren, die in die Konfrontation in der Ukraine geführt haben und durch diese exponentiell verschärft wurden, verkomplizierten bereits deutlich vor 2014 sowohl die lokalen Konfliktkonstellationen als auch die international moderierten Friedensprozesse. Im Kontext dieser geopolitischen Auseinandersetzung sind viele der Dynamiken zu sehen, die in dieser Studie beschrieben werden.

Schließlich sind alle De-jure- und De-facto-Staaten mit einer sich vertiefenden Systemkrise konfrontiert. Die schwere Rezession der russischen Wirtschaft, die sich wellenartig über die gesamte Region ausbreitet, legt die immensen Funktionsdefizite der politischen und wirtschaftlichen Strukturen bloß.<sup>11</sup> Die Folge sind politische Instabilität wie in Moldau und möglicherweise in Georgien oder autoritäre Abwehrreaktionen wie in Aserbaidschan und Armenien. In den De-facto-Staaten wird die Abhängigkeit von den Patronatsstaaten Russland und Armenien noch größer. Auch hier nehmen autoritäre Tendenzen zu.

Die Handlungsspielräume für eine konstruktive Konfliktbearbeitung durch die Streitparteien und internationale Akteure wie Deutschland und die EU schrumpfen proportional zur Verschärfung dieser negativen Trends. Dies gilt für alle hier untersuchten Konflikte, wenn auch in unterschiedlichem Maße.

## **Handlungsempfehlungen für die deutsche und die europäische Politik<sup>12</sup>**

Die erste Dimension der Politik der EU in den ungelösten Konflikten, nämlich der Versuch, durch »Europäisierung« zu einer Beruhigung oder Auflösung der Spannungen beizutragen, hat in der östlichen Nachbarschaft bisher kaum Wirkung gezeigt. Am meisten Erfolg verhielt dieser Ansatz im Hinblick auf den Transnistrien-Konflikt wegen dessen relativer Offenheit. Tatsächlich profitiert die TMR wirtschaftlich von der Annäherung und

<sup>11</sup> Alexander Libman, *Wirtschaftskrise in Russland. Risiken und Kosten für andere Länder Eurasiens*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP-Aktuell 10/2015).

<sup>12</sup> Ich danke Klemens Büscher und Franziska Smolnik für ihre Beiträge zu den Handlungsempfehlungen im Hinblick auf Transnistrien und Berg-Karabach.

schließlich Assoziierung der Republik Moldau an die EU. Diese Prozesse haben jedoch keinen substantiellen Fortschritt auf dem Weg zu einer Konfliktlösung gebracht.

In den wesentlich tiefer gehenden Konflikten um Abchasien und Südossetien wurde die EU bereits zwischen 2004 und 2008, ohne es selbst wahrzunehmen, durch die starke Identifizierung mit Georgien aus der Sicht von Suchum/i und Tskhinval/i quasi zur Streitpartei. Die Hoffnung, Demokratisierung und wirtschaftliche Reformen in Georgien könnten die Bevölkerungen Abchasiens und Südossetiens zur Aufgabe ihrer Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit bewegen, erwies sich als illusionär. Im Gegenteil, die Kluft zwischen den Konfliktparteien vertiefte sich immer mehr. Abchasien und Südossetien verweigern jede Teilnahme an der Assoziierung Georgiens mit der EU, und auch die Verkündung einer Politik des Engagements ohne Anerkennung hat an der ablehnenden Haltung der De-facto-Staaten nichts geändert.

Armenien und Aserbaidschan sind nicht auf dem Assoziierungspfad und haben Brüssel gezwungen, seine Politik ihnen gegenüber stark auszudifferenzieren. Darüber hinaus ist die Glaubwürdigkeit der EU wegen ihrer ambivalenten Position zum Berg-Karabach-Konflikt und ihrer pragmatischen Energiepartnerschaft mit dem autoritären Aserbaidschan beschädigt. Da weder Armenien noch Aserbaidschan gegenwärtig nach Europäisierung streben, sind indirekte Einwirkungsmöglichkeiten der EU auf diesem Pfad ohnehin nicht vorhanden.

Die erste Dimension – der Europäisierungsansatz – wird dennoch für das Verhältnis der EU zu den von den Konflikten betroffenen Staaten, vor allem Moldau und Georgien, wichtig bleiben. Politische und wirtschaftliche Reformen sind das einzige Mittel, diese Staaten von innen heraus zu stabilisieren. Demokratisierung bedeutet auch, eine politische Kultur des gewaltlosen Konfliktaustrags zu fördern. Mittel- bis langfristig könnte eine solche Strategie dazu beitragen, den Konflikten ihr nationalistisches Mobilisierungspotential zu nehmen.

Kurzfristig ist das Augenmerk jedoch besonders auf die zweite Dimension der EU-Politik zu richten, das direkte Engagement in den Konflikten. Dabei liegen die Stärken und Potentiale Brüssels weniger im sicherheitspolitischen als im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich. Neben ihrer Nichtanerkennungspolitik gegenüber den De-facto-Staaten sollte die EU entschlossener nach Wegen suchen, den Austausch mit ihnen auszuweiten. Sie sollte auch für mehr Kontinuität in ihrer Konfliktpolitik in der östlichen Nachbarschaft sorgen. Bislang war diese zu oft von politischen Konjunkturen und dem Bemühen einzelner Persönlichkeiten – oder seinem Ausbleiben – abhängig, was das Vertrauen der streitenden Parteien nicht gestärkt hat. Auch die Krise um die Ukraine hat einen Teil der Aufmerksamkeit von den bestehenden ungelösten Konflikten abgezogen. Dabei handelt es sich um ein Archipel verknüpfter Konflikte, deren konstruktive Bearbeitung positive Domino-Effekte haben kann.

## Transnistrien-Konflikt

Es ist zu begrüßen, dass die tiefe und umfassende Freihandelszone zwischen der EU und der Republik Moldau auf das gesamte Hoheitsgebiet Moldaus ausgeweitet wurde und auch die TMR einschließt. Der Pragmatismus, den Tiraspol in dieser Angelegenheit an den Tag legte, verdeutlicht, wie wichtig der wirtschaftliche Austausch mit Moldau und der EU für die TMR ist. Die vereinbarte stufenweise Teilimplementierung der DCFTA-Regelungen muss genau überprüft werden. Flexibilität darf nicht zu einer bedingungslosen Verlängerung der Handelspräferenzen führen, auf die einige Vertreter/innen Transnistriens bereits spekulieren. Fortschritte sind nur zu erwarten, wenn Anreize mit strikter Konditionalität verbunden werden. Sollte die TMR die Bestimmungen in der vorgesehenen Frist nicht umsetzen, muss erwogen werden, ihr den präferentiellen EU-Marktzugang wieder zu entziehen. Die Einbeziehung Transnistriens in die DCFTA-Freihandelszone wird kein Modell für die Konflikte im Südkaukasus werden können. Die Tatsache, dass trotz des übergeordneten Konflikts zwischen der EU und Russland in diesem Fall eine pragmatische Verständigung erreicht werden konnte, spornt jedoch an, auch anderswo nach Kompromissmöglichkeiten zu suchen.

Parallel dazu bietet der im Rahmen der EU-Assoziierung Moldaus neu gegründete Assoziierungsrat Optionen für ein institutionalisiertes Gesprächsforum (»2+1«). Bei allen relevanten Assoziierungsfragen sollten der Transnistrienkonflikt als Querschnittsthema berücksichtigt und Repräsentanten/innen der TMR einbezogen werden. Auch die Einrichtung eines gesonderten Unterausschusses (gemäß Artikel 439 des Assoziierungsabkommens) zu Transnistrien sollte in Erwägung gezogen werden. Selbst wenn Tiraspol sich nicht konstruktiv beteiligt, kann die Präsenz von TMR-Vertretern/innen dazu beitragen, dass die transnistrische Seite transparenter agiert und auch Kompetenzen entwickelt.

Außerdem sollten Maßnahmen gefördert werden, welche die Lebensbedingungen der Menschen auf beiden Seiten des Dnister verbessern (Infrastruktur, Umweltschutz) und die Kommunikation und Zusammenarbeit intensivieren. Dabei könnte zum Beispiel die Vergabe von Fördermitteln zur Kooperation von Unternehmen, von Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen sowie von Verwaltungseinheiten an die Bedingung geknüpft werden, dass die Adressaten die Projekte gemeinsam beantragen und durchführen. In Transnistrien selbst wären öffentlichkeitswirksame Investitionen im Sozialbereich (Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, Altenheime) geeignet, die mentale Fixierung der Bevölkerung auf Russland abzuschwächen. Schließlich sollte der russischen Mediendominanz eine engagierte, auf die Region und gegebenenfalls auf bestimmte Zielgruppen zugeschnittene sowie inhaltlich an der Lebenswirklichkeit der Menschen orientierte Medienarbeit (Radio- und TV-Programme, Broschüren und Bücher, Journalistenreisen) entgegengestellt werden, bei der auch die sozialen Netzwerke nicht zu vergessen sind.

Was ihre Politik gegenüber der Republik Moldau betrifft, muss die EU im Rahmen ihrer Bemühungen um eine Stabilisierung und Demokratisierung des Landes insbesondere die zentralen minderheitenpolitischen Reformvorhaben in den Blick nehmen: Dringend geboten ist einerseits die Erarbeitung, Verabschiedung und Umsetzung einer Strategie zur interethnischen Integration. Eine solche Politik könnte den Ängsten der Minoritäten vor einer Rumänisierung entgegenwirken und die Herausbildung einer übergreifenden staatsbürgerlichen Identität begünstigen. Daneben wäre es von großer Bedeutung, das gagausische Autonomiestatut zu konkretisieren und Rechts- und Kompetenzfragen zu klären, die zwischen Zentrum und Autonomie strittig sind. Sichtbare Fortschritte in diesen Bereichen würden einen beachtlichen vertrauensbildenden Effekt auf die transnistrische Bevölkerung haben.

Der von der OSZE koordinierte 5+2-Verhandlungsprozess hat bisher in der Statusfrage keinerlei Annäherung bewirkt und lässt auch in Zukunft kaum Fortschritte erwarten. Nachdem Russland in der Ukraine grundlegende Völkerrechts- und OSZE-Prinzipien eklatant verletzt hat, ist der auf diesen Prinzipien basierende Verhandlungsmechanismus weitgehend diskreditiert. Zudem wird er durch den Konflikt zwischen den beiden Mediatoren Russland und Ukraine belastet. Auch wenn das 5+2-Format daher kein Weg zur politischen Konfliktlösung ist, sollten die Gespräche dennoch als Präventionsmechanismus (Aufrechterhaltung des Dialogs, Verhütung von Re-Eskalation), zur Regelung praktischer Fragen, zur Einbindung Russlands und zur Flankierung der vertrauensbildenden Maßnahmen fortgesetzt werden.

Nachdrücklicher als bisher sollte Russland ermahnt werden, seine Truppen, wie 1999 beim OSZE-Gipfel in Istanbul vereinbart, aus Transnistrien abzuziehen und seinen Teil zur militärischen Deeskalation beizutragen. Zugleich sollte alles unternommen werden, um das Format der sogenannten Friedenstruppen in der Sicherheitszone zu reformieren, die faktisch ein Instrument zur Gewährleistung der militärischen Kontrolle Russlands sind. Ziel muss es sein, eine unabhängige, überwiegend zivile Friedensmission zu etablieren.

In der gegenwärtigen Situation sollte die EU alles daransetzen, sowohl Moldau als auch der Ukraine politisch und wirtschaftlich zur Seite zu stehen. Dazu könnte auch eine Ausweitung des EUBAM-Mandats gehören, dergestalt, dass die ukrainisch-moldauische Grenze im transnistrischen Abschnitt umfassend gesichert wird.

## **Die Konflikte um Abchasien und Südossetien**

Die EU sollte die Assoziierungspolitik mit Georgien aktiv weiterverfolgen und dem Land politisch, wirtschaftlich und sicherheitspolitisch auch künftig beizustehen. Georgien hat in den vergangenen zehn Jahren erkennbare Fortschritte in Richtung Demokratisierung gemacht, leidet jedoch nach wie vor an erheblichen Defiziten in Bereichen wie Regierungsführung, Transparenz politischer Entscheidungsprozesse, Unabhängigkeit der Justiz

und Minderheitenschutz. Hier sollte die EU im Rahmen der Assoziierungs- politik und im Vorfeld der bevorstehenden Wahlen auf demokratische Standards pochen, eine Maßgabe, die auch dazu beitragen könnte, der um sich greifenden Politikverdrossenheit in der Bevölkerung entgegenzuwirken. Die sofortige Gewährung der Visafreiheit wäre ein wichtiges positives Signal an die georgische Gesellschaft. Gleichzeitig sollte darauf verzichtet werden, den Assoziierungsprozess als Chance für Abchasien und Südossetien darzustellen, da eine entsprechende Rhetorik in den De-facto-Staaten und in Russland nur negative Reaktionen hervorruft.

Die Genfer Internationalen Diskussionen haben zwar bislang nur wenige Ergebnisse hervorgebracht. Sie bleiben aber das einzige existierende Format für Verhandlungen über die Konflikte und müssen deshalb weitergeführt werden. Die EUMM erfüllt eine wichtige Funktion an den derzeitigen Grenzen zwischen Georgien, Abchasien und Südossetien. Diese Funktion muss erhalten bleiben.

Die georgische Regierung sollte ermutigt werden, ihre Politik des Dialogs mit den Gesellschaften und politischen Autoritäten Abchasiens und Südossetiens fortzusetzen. Dies schließt weitreichende Änderungen des Gesetzes über die besetzten Gebiete oder besser noch seine Abschaffung ein, weil es sinnvolles Engagement in vielen Bereichen verhindert. Im Rahmen des Assoziierungsprozesses sollte dabei auch eine klare Botschaft an die georgische Bevölkerung ergehen, dass die EU und die georgische Regierung in dieser Sache an einem Strang ziehen. Mittelfristig sollte, ohne dabei jedoch die Rolle Russlands aus den Augen zu verlieren, eine Anerkennung der beiden Entitäten als »Konfliktparteien« in den Genfer Internationalen Diskussionen in Erwägung gezogen werden. Das gegenwärtige Verhandlungsformat reflektiert nicht, dass Georgien faktisch mit drei Konfliktgegnern konfrontiert ist.

Da bis auf weiteres nicht damit zu rechnen ist, dass EUMM auch auf der abchasischen bzw. südossetischen Seite der Grenzlinien aktiv werden kann, sollten Deutschland und die EU langfristig die Wiederherstellung einer im Design statusneutralen Präsenz internationaler Organisationen in den umstrittenen Territorien anstreben. Dafür bieten sich sowohl die OSZE als auch die UN an, die auf langjährige praktische Erfahrungen in beiden Konfliktgebieten zurückgreifen können. Deutschland könnte den Vorsitz in der OSZE 2016 dazu nutzen, auf die Etablierung einer neuen OSZE-Mission in Georgien hinzuwirken. Auch wenn diese vorerst nicht in den Konfliktgebieten selbst tätig sein könnte, wäre dies ein Schritt in die richtige Richtung.

Einer Wiederbelebung der Politik des Engagements ohne Anerkennung sollten konkrete Schritte folgen, vor allem in den Bereichen Ausbildung, Gesundheit, Infrastruktur etc. In elementaren Sektoren wie zum Beispiel Energie könnte Deutschland verstärkt sein Know-how zur Verfügung stellen, um die Energieabhängigkeit der umstrittenen Territorien von Russland zu vermindern. Pläne wie die Errichtung von EU-Informationszentren in den umstrittenen Gebieten sollten wiederaufgenommen und konsequent verfolgt werden. Bei solchen Maßnahmen ist der Fokus zunächst auf

Abchasien zu legen, das bessere Voraussetzungen für eine sensible Politik des Engagements bietet. Spill-over-Effekte auf Südossetien sind nicht zwangsläufig, aber möglich.

Internationale Nichtregierungsorganisationen und andere nichtstaatliche Akteure sollten die Zahl ihrer Projekte in direkter Kooperation mit abchasischen und südossetischen Partnern erhöhen, um deren »ownership« und Kapazitäten zu stärken. Dabei sollte auch immer wieder auf Probleme wie die prekäre Situation der Georgier/innen in Gal/i oder Menschenrechtsverletzungen hingewiesen werden. Allerdings ist hier mit äußerster Sensibilität für den komplexen Kontext vorzugehen. Maßnahmen zum Beispiel in Bildung, Gesundheit oder Infrastruktur sollten möglichst so angelegt sein, dass mehrere Bevölkerungsgruppen von ihnen profitieren. Ein zu offenkundiger Fokus auf Gal/i könnte der lokalen Bevölkerung eher schaden als helfen. Georgischen Ängsten vor einer »schleichenden Anerkennung« ist entgegenzuhalten, dass die De-Isolation der Gebiete angesichts der jetzigen Situation der einzig erfolgversprechende Schritt zu mehr Dialog mit der georgischen Seite ist.

Deutschland und die EU sollten in informelle Track-2- und Track-1,5-Dialogprozesse investieren, bei denen mit gesellschaftlichen Akteuren und politischen Entscheidungsträgern/innen beider Seiten jenseits von Statusfragen Schritte zur Verbesserung der Situation in den Konflikten diskutiert werden können. In den vergangenen Jahren sind Hindernisse bei der Mobilität für Einwohner/innen Abchasiens und Südossetiens zu einem immer größeren Problem geworden. Hier sollten die EU-Mitgliedstaaten eine pragmatische Herangehensweise wählen, um solche informellen Gesprächsformate zu etablieren.

Russland zeigt wenig Interesse an der Fortführung von Dialogprozessen außerhalb der Genfer Internationalen Diskussionen und erschwert es Akteuren aus den Konfliktgebieten, an ihnen teilzunehmen. Dem ist von EU-Seite auf zivilgesellschaftlicher und offizieller Ebene sowohl mit Entschlossenheit als auch Transparenz zu begegnen. Wo russische Akteure (Experten/innen, Vertreter/innen der Zivilgesellschaft, Offizielle) eingebunden werden können, sollten sie eingebunden werden. Die Kooperation mit Russland im Rahmen der Genfer Internationalen Diskussionen ist fortzusetzen.

### **Der Berg-Karabach-Konflikt**

Die Eskalation des Streits um Berg-Karabach im sogenannten »Viertagekrieg« Anfang April 2016 hat einmal mehr verdeutlicht, wie fragil und gefährlich die Lage in diesem Konflikt ist. Die Waffenstillstandslinie wird von keiner internationalen Friedenstruppe oder nennenswerten Beobachtungsmmission überwacht. Der hohe Grad an Militarisierung der Konfliktparteien und die Verhärtung der Feindbilder auf beiden Seiten stehen jedem Ansatz von Vertrauensbildung entgegen. Ein Rückfall in volle militärische Konfliktaustragung hätte hier unübersehbare lokale, regionale und möglicherweise noch darüber hinausreichende Konsequenzen.

Umso mehr gehört dieser Konflikt auf die Tagesordnung internationaler Politik. Das kurzfristig wichtigste Ziel muss Deeskalation und Stabilisierung sein, um weiteren und schlimmeren Gewaltausbrüchen vorzubeugen. Die EU hat bislang Zurückhaltung bei diesem Thema geübt und die Mediation in Sachen Berg-Karabach der OSZE und der Minsker Gruppe überlassen. Sie hat im Verhältnis zu Baku und Eriwan wesentlich weniger Einflussmöglichkeiten als beispielsweise gegenüber Georgien. Dennoch sollte in Berlin und Brüssel, gerade auch im Zusammenhang mit dem deutschen OSZE-Vorsitz 2016, verstärkt darüber nachgedacht werden, wie sich die Arbeit der Minsker Gruppe effizienter gestalten ließe. Ratsam erscheinen beispielsweise eine Stärkung der Rolle der EU, häufigere Zusammenkünfte, mehr Transparenz oder die Einberufung der seit 1994 anvisierten Minsker Konferenz.

Von zentraler Wichtigkeit ist in diesem Zusammenhang die Stärkung des OSZE-Mandats an der Waffenstillstandslinie. Die bislang im Voraus angekündigten Inspektionen sollten unabhängiger und das Personal des dafür zuständigen OSZE-Botschafters Andrzej Kasprzyk sollte massiv aufgestockt werden. Ähnlich dem Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM), der als Ergebnis der Genfer Gespräche an den georgisch-abchasischen und georgisch-südossetischen Waffenstillstandslinien eingeführt worden ist, sollte ein Mechanismus eingerichtet werden, der die Parteien im Interesse der Gewaltprävention regelmäßig zusammenbringt. Bei Gewaltereignissen sollten zudem unabhängige Ermittlungsmissionen eingesetzt werden, um kriegstreibenden Spekulationen Aufklärung entgegenzusetzen. In einem nächsten Schritt sollte die Stationierung internationaler Friedenstruppen ins Auge gefasst werden.

Russland ist als Partner für die Deeskalation und Stabilisierung der Situation um Berg-Karabach von zentraler Bedeutung. Nur zusammen mit Moskau wäre die internationale Gemeinschaft in der Lage, die Konfliktparteien zu einem stärkeren Commitment im Friedensprozess zu zwingen. Im Vorfeld einer solchen Kooperation müssten Russland aber zumindest zwei elementare Standpunkte vermittelt werden: erstens, dass es kein russisches Monopol für Konfliktregelung im postsowjetischen Raum gibt, und zweitens, dass es sich für einen exponierten Konfliktmediator nicht gehört, Waffen in erheblichem Umfang an beide Streitparteien zu liefern – vor allem nicht vor dem Hintergrund, dass es seit 1992 ein, wenn auch nicht bindendes, OSZE-Waffenembargo gibt. Auch die Ukraine-Krise sollte Brüssel als Anlass dienen, im Dialog mit Russland als einem der Hauptmediatoren im Karabach-Konflikt deutlich zu machen, wie riskant und unwägbar im ukrainischen, aber auch kaukasischen Umfeld das Moskauer Konzept der »kontrollierbaren Instabilität« ist.

Mittel- bis langfristig sollte die EU in der Bearbeitung des Berg-Karabach-Konflikts auf anderen Handlungsfeldern stärker hervortreten. Sie könnte sich zum Beispiel dafür einsetzen, dass die im Prozess der friedlichen Konfliktlösung (Track 2) derzeit deutlich unterrepräsentierten zivilgesellschaftlichen Kräfte in größerem Umfang beteiligt werden – so wie sie es etwa im Rahmen der Initiative EPNK (The European Partnership for the

Peaceful Settlement of the Conflict over Nagorno-Karabakh) schon praktiziert wird, in dem fünf europäische Nichtregierungsorganisationen im Dialog mit Vertretern/innen der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten der Waffenstillstandslinie stehen. Vor allem Akteure aus Berg-Karabach sollten in diese Projekte zahlreicher und intensiver eingebunden werden, ist es doch nicht zuletzt Berg-Karabach selbst, das eine Konfliktlösung mitzutragen hätte. Ein derartiges Vorgehen dürfte allerdings in Baku, wo eine solche Einbindung als Legitimierung des Status quo gesehen wird, auf vehemente Ablehnung stoßen. Hinzu kommt, dass das aserbaidische Regime seit 2014 Repressionen gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich in Dialogprojekten mit Armenien engagieren, noch erheblich verschärft hat und solche Kräfte unter dem Vorwurf der »armenischen Agententätigkeit« zunehmend verfolgt. Auf all das müsste die EU reagieren, wenn sie sich stärker einbringen will. Wollte man den europäischen Ansatz des Engagements ohne Anerkennung, wie er für Abchasien und Südossetien formuliert wurde, auf Berg-Karabach ausweiten, wäre dies ein entsprechend schwieriges, wenn auch potentiell sinnvolles Unterfangen. Gerade die Isoliertheit aller Konfliktparteien ist auf beiden Seiten ein fruchtbarer Nährboden für die Pflege exklusiver, den Konflikt aufrechterhaltender Narrative.

Die jüngste Eskalation ist eine Bestätigung für die zentrale Erkenntnis, die sich aus der Analyse des Berg-Karabach-Konflikts in dieser Studie ableiten lässt: Alle friedenspolitischen Maßnahmen müssen in einen ganzheitlichen Ansatz eingebettet sein. Ohne eine nachhaltige Verbesserung der demokratischen Standards bei allen Konfliktparteien sind nennenswerte Erfolge bei der Konflikttransformation kaum zu erreichen. Es ist das Demokratiedefizit auf beiden Seiten, das konstruktive Überlegungen wie eine Rückgabe der besetzten Gebiete oder eine Rückkehr der Vertriebenen konterkariert. Wie bereits ausgeführt, sind die Einwirkungsmöglichkeiten der EU in diesem Bereich begrenzt. Damit ist aber auch eine generelle Schwierigkeit in der Zusammenarbeit westlicher Akteure mit Russland, Aserbaidschan und Armenien angesprochen: So wie die westliche und russische Einordnung des Euromaidan sich grundlegend unterscheiden, dürfte auch eine forcierte westliche Unterstützung von Trägern einer Demokratisierung in Armenien und Aserbaidschan auf wenig Sympathie in Baku, aber auch in Eriwan stoßen.

Die Bedingungen für einen Beitrag Deutschlands und der EU zur konstruktiven Bearbeitung oder gar Befriedung der ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach haben sich seit 2014 verschlechtert. Dies hat mit den unmittelbaren Auswirkungen der Krise um die Ukraine und den damit verbundenen geopolitischen Spannungen zwischen Russland und der EU zu tun. Es ist aber auch eine Folge der um sich greifenden Krise der politischen und wirtschaftlichen Systeme in allen involvierten Staaten einschließlich Russlands, in deren Verlauf sich die Lage in der Region destabilisiert hat und weiter destabilisiert. Das Ziel eines nachhaltigen Friedens muss deshalb nicht nur in der Ukraine, sondern auch in den schon seit den 1990er Jahren bestehenden Konflikten Teil einer integralen EU-Politik gegenüber der Region sein.

Angesichts der verschlechterten Bedingungen und der eingeschränkten Handlungsfähigkeit der EU (und Deutschlands) sind auch mittelfristig keine bahnbrechenden Fortschritte bei der Beilegung der Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach zu erwarten. Deutschland und seine Partner in der EU sollten ihre mittelfristigen Ziele deshalb realistisch formulieren. In Transnistrien gilt es, die Offenheit zu bewahren bzw. wiederherzustellen, die den Konflikt vor dem Ausbruch der Ukraine-Krise kennzeichnete, sowie angesichts der volatilen Situation im Nachbarland Ukraine ein Übergreifen der Spannungen zu verhindern. Im Hinblick auf die Konflikte um Abchasien und Südossetien geht es in erster Linie um die De-Isolierung der umstrittenen Territorien, vor allem Abchasiens, sowie um Konfliktprävention, sollte sich der politische Kontext weiter destabilisieren. Im Berg-Karabach-Konflikt stehen De-Eskalation und Stabilisierung kurzfristig an erster Stelle, gefolgt von der mittelfristigen De-Isolierung der Streitparteien voneinander.

Russland spielt auf allen vier Schauplätzen eine entscheidende Rolle. Die russische Politik unterscheidet sich von Konflikt zu Konflikt, weshalb auch die Möglichkeiten der Kooperation mit Moskau variieren. Ohne eine grundlegende Änderung der russischen Politik werden die Konflikte indes nicht beizulegen sein – sie ist jedoch auch nicht der einzige Schlüssel zu ihrer Lösung.

# Anhang

## Abkürzungen

APE	Asociația pentru Politică Externă din Moldova (Foreign Policy Association of Moldova)
BBC	British Broadcasting Corporation
BICC	Bonn International Center for Conversion
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
CEURUS	Centre for EU-Russia Studies (Tartu)
CGI	Center on Global Interests (Washington, D.C.)
CIS	Commonwealth of Independent States
CISPKF	CIS Peace-keeping Force
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
DNR	Doneckaja narodnaja respublika (Volksrepublik Donetsk)
EAWU	Eurasische Wirtschaftsunion
ECFR	European Council on Foreign Relations (London)
ECHR	European Court of Human Rights
ECMI	European Centre for Minority Issues (Flensburg)
EEU	Eurasian Economic Union
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EPNK	The European Partnership for the Peaceful Settlement of the Conflict over Nagorno-Karabakh
ERP	Economic Reconstruction Programme
EU	Europäische Union
EUBAM	European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine
EUISS	European Union Institute for Security Studies (Paris)
EUMM	EU Monitoring Mission
FNEA	Front Nationale Einheit Abchasiens
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut (Swedish Defence Research Agency; Stockholm)
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Madrid)
FSB	Federal'naja služba bezopasnosti (Föderaler Sicherheitsdienst)
GMF	German Marshall Fund of the United States
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
ICG	International Crisis Group
IDP	Internally Displaced Person
IIFMCG	Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
IISS	The International Institute for Strategic Studies (London)
IPRM	Incident Prevention and Response Mechanism
IWPR	Institute for War and Peace Reporting (London)
JCC	Joint Control Commission
JPKF	Joint Peace Keeping Force
KGB	Komitet gosudarstvennoj bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MAP	Membership Action Plan
MASSR	Moldauische Autonome Sozialistische Sowjetrepublik
MSSR	Moldauische Sozialistische Sowjetrepublik
Nato	North Atlantic Treaty Organization

OGRT	Operative Gruppe Russischer Truppen
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OSW	Ośrodek Studiów Wschodnich (Centre for Eastern Studies; Warschau)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
PDM	Partidul Democrat din Moldova (Demokratische Partei Moldaus)
PISM	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (Polish Institute of International Affairs, Warschau)
PL	Partidul Liberal (Liberale Partei)
PLDM	Partidul Liberal Democrat din Moldova (Liberaldemokratische Partei Moldaus)
PONARS	Program on New Approaches to Russian Security (CSIS, Washington, D.C.)
PSRM	Partidul Socialiştilor din Republica Moldova (Partei der Sozialisten der Republik Moldau)
REEES	Russian East European & Eurasian Studies Centre (Graz)
RF	Russische/Russländische Föderation
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
TMR	Transnistrische Moldauische Republik
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
VNB	Vereinte Nationale Bewegung (Georgien)

## Die Autorinnen und Autoren

**Dr. Klemens Büscher** (Langerwehe) ist unabhängiger Osteuropaexperte und war viele Jahre für die OSZE tätig

**Dr. Sabine Fischer** ist Leiterin der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

**Dr. Uwe Halbach** ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

**Franziska Smolnik** ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

### Lektürehinweise

*Wolfgang Richter*

**Deutscher OSZE-Vorsitz 2016**

SWP-Aktuell 7/2016, Februar 2016

*Alexander Libman*

**Russische Direktinvestitionen in Eurasien**

SWP-Studie 15/2015, Juli 2015

*Uwe Halbach*

**Armeniens Beitritt zur Eurasischen Wirtschaftsunion**

SWP-Aktuell 51/2015, Mai 2015

*Kai-Olaf Lang / Barbara Lippert*

**Optionen der EU für den Umgang mit Russland und den östlichen Partnerländern**

SWP-Aktuell 43/2015, April 2015

*Markus Kaim / Hanns Maull / Kirsten Westphal*

**Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur – drei Leitlinien für einen Neubeginn**

SWP-Aktuell 14/2015, Februar 2015

*Margarete Klein*

**Russlands neue Militärdoktrin**

SWP-Aktuell 12/2015, Februar 2015

*Klemens Büscher*

**Republik Moldau: EU-Assoziierung im Schatten der Ukraine-Krise**

SWP-Aktuell 48/2014, Juli 2014

**Lektürehinweise (Forts.)**

*Wolfgang Richter*

**Die Ukraine-Krise**

SWP-Aktuell 23/2014, April 2014

*Uwe Halbach*

**Die Wahrnehmung der Krim-Krise in Russlands »nahem Ausland«**

SWP-Aktuell 16/2014, März 2014

*Susan Stewart*

**Die EU, Russland und eine zusehends  
weniger gemeinsame Nachbarschaft**

SWP-Aktuell 06/2014, Februar 2014

*Uwe Halbach / Franziska Smolnik*

**Russlands Stellung im Südkaukasus**

SWP-Aktuell 1/2014, Januar 2014

*Sabine Fischer / Uwe Halbach*

**Regierungswechsel in Georgien**

SWP-Aktuell 72/2012, Dezember 2012