

Lennart Bültermann

Abchasien und Südossetien

I. Einleitung

Abchasien und Südossetien sind zwei völkerrechtlich bislang zu Georgien gehörende Gebiete im Südkaukasus, die im Laufe der 1990er Jahre unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker ihre Unabhängigkeit von Georgien erklärt haben. Mehrere Versuche Georgiens, die beiden Gebiete gegen die Gewährung weitreichender territorialer Autonomie in den georgischen Staatsverband zu re-integrieren, scheiterten am Widerstand der jeweiligen Gebietsadministration. Der Konflikt mündete im Sommer 2008 im sogenannten Kaukasuskrieg, an dem neben Georgien, Südossetien und Abchasien auch Russland maßgeblich beteiligt war, mit dessen Hilfe die beiden abtrünnigen Gebiete ihre faktische Unabhängigkeit von Georgien wahren konnten und seitdem wahren.

Der Status der Gebiete Abchasien und Südossetien und ihre Beziehung zu Georgien hatten sich im Laufe der Geschichte mehrfach geändert. Abchasien – zunächst eines von vielen südkaukasischen Fürstentümern – war im Zuge der Integration Georgiens in das russische Zarenreich mit den übrigen westgeorgischen Gebieten zunächst zur Provinz Kutaissi zusammengefasst worden. Nach der Oktoberrevolution 1917 erlangte Abchasien dann den Status einer Georgien gleichgestellten Sowjetrepublik, wurde indes wenig später als autonome Republik Georgien hierarchisch untergeordnet, während Südossetien der Status eines der georgischen SSR zugeordneten autonomen Gebiets zuteilwurde. Ende der 1970er-Jahre strebten beide Gebiete eine Aufwertung ihres Status an, eine einvernehmliche Änderung des Status erfolgte indes nicht. Im Zuge der Auseinandersetzung mit dem georgischen Zentralstaat gaben sowohl Abchasien als auch Südossetien sich sukzessive Verfassungen lange vor dem vorerst endgültigen Bruch im Sommer 2008.

Die Verfassung Abchasiens¹ wurde am 26. November 1994 auf der Sitzung des Obersten Rates der Republik Abchasien angenommen und durch ein allgemeines Referendum am 3. Oktober 1999 bestätigt. Etwa zwei Jahre später wurde auch die südossetische Verfassung² per Referendum angenommen.³ Sowohl die abchasische als auch die südossetische Verfassung entstammen damit einem konfliktgeprägten Kontext. Dies wird an mehreren Stellen in den Texten deutlich. So betonen beide Dokumente explizit die Staatlichkeit des jeweiligen Gebiets als zwingende Folge der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und statten den Präsidenten mit weitreichenden Kompetenzen aus. Auch unterstreichen beide die Unverletzlichkeit und Unteilbarkeit des Staatsgebietes und begrenzen den politischen Einfluss nichtabchasischer bzw. nichtossetischer Gruppen über hohe Anforderungen des Staatsangehörigkeitserwerbs. Die Interessen ethnischer Minderheiten finden im Übrigen weder in den Verfassungen noch in Rechtsakten unterhalb des Verfassungsranges eine mehr als marginale Berücksichtigung. Neben einem vor dem Hintergrund der vergangenen Konflikte mit Georgien wohl bestenfalls gering ausgeprägten Interesse, der verbliebenen georgischen Bevölkerung substantielle Rechte zu gewähren, dürfte ein wesentlicher Grund auch darin liegen, dass sich

¹ Nachfolgend: AV.

² Nachfolgend: SOV.

³ Beide Verfassungen wurden zuletzt 2014 geändert. Für die südossetische Verfassung handelte es sich um die sechzehnte Änderung seit Inkrafttreten. Damit ändert Südossetien bisher seine Verfassung etwas mehr als einmal jährlich.

beide Gebiete im Zuge der Auseinandersetzung und gegenläufiger Flüchtlingsströme in ethnischer Hinsicht stark homogenisiert haben.

Mit Blick auf das nun gut mehr als zehnjährige Bestehen der beiden Verfassungsdokumente wird im Folgenden die Staatsorganisation Abchasiens und Südossetiens auf der Grundlage des verfügbaren normativen Materials skizziert. Besonders berücksichtigt werden soll dabei die Stellung ethnischer Minderheiten in den Rechtsordnungen der beiden Gebiete.

II. Grundwerte, Grundprinzipien, Grundrechte

Das jeweils erste Kapitel der Verfassungen beginnt mit einer Hervorhebung der staatlichen Souveränität und der Fähigkeit des Staates, Beziehungen zu anderen Staaten zu unterhalten.⁴ Besonders betont wird der umstrittene Anspruch, Staat im Sinne des Völkerrechts zu sein.⁵ Dies erklärt sich – ebenso wie die systematisch auffällig frühe und ausdrückliche Erwähnung der Unverletzlichkeit der Grenzen – aus der konfliktgeprägten Beziehung der beiden Gebiete zu Georgien und ihrem mindestens zeitweise behaupteten Streben nach Unabhängigkeit und Eigenstaatlichkeit.⁶

Beiden Verfassungen zufolge sind Abchasien und Südossetien demokratische Rechtsstaaten, in denen das Volk seine Souveränität über direkte und indirekte Wahlen und Referenden sowie im Wege der kommunalen Selbstverwaltung ausübt⁷ und gesetzgebende, ausführende und richterliche Gewalt voneinander getrennt sind.⁸

Anders als in der abchasischen Verfassung, in welcher eine vergleichbare Regelung fehlt, definiert Art. 9 SOV das Wirtschaftssystem Südossetiens als „staatlich regulierte soziale Marktwirtschaft“.⁹ Beide Verfassungen formulieren an exponierter Stelle das Staatsziel des Umweltschutzes, der in Art. 25 Abs. 2 SOV sogar eine Ausgestaltung als seiner Formulierung nach subjektives (Menschen-)Recht erfährt, dessen Verletzung einen Schadensersatzanspruch auslösen kann.¹⁰

Sowohl die abchasische als auch die südossetische Verfassung bekennt sich an mehreren Stellen zum Schutz der Menschen- und Bürgerrechte. Nach Art. 11 AV anerkennt und garantiert Abchasien die sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den beiden Zivilpakten ergebenden Rechte. Daneben verweist die Verfassung – etwas nebulös – auf „andere allgemein anerkannte Völkerrechtsakte“. Ähnliche Formu-

⁴ Vgl. den beinahe identischen Wortlaut der Art. 1 AV und SOV.

⁵ Art. 3 AV; vgl. auch die Bezüge zum Selbstbestimmungsrecht der Völker als Legitimationsprinzip der Staatswerdung in Art. 1 AV/SOV sowie der Präambel der SOV.

⁶ Die einschränkende Formulierung folgt aus den im Laufe der Geschichte wechselnden Zielen insbesondere der südossetischen Führung, die im Verlauf des Konfliktes mit Georgien bereits mehrfach (erfolglos) Moskau um die Eingliederung in die Russische Föderation und Vereinigung mit Nordossetien gebeten hatte. Zuletzt hat der derzeitige Präsident *Tibilov* die Durchführung eines Referendums über den Anschluss an Russland mit folgenden Worten angekündigt: „Мы должны сделать свой исторический выбор, должны воссоединиться с братской Россией и на долгие века обеспечить безопасность и процветание нашей республики, нашего народа.“ Die russische Regierung scheint sich hierzu bislang nicht eindeutig verhalten zu haben, <http://lenta.ru/news/2015/10/20/peskon1/>, 4.12.2015.

⁷ Art. 1 Abs. 3 SOV.

⁸ Art. 5 SOV, Art. 7 AV.

⁹ „Экономика Республики Южная Осетия функционирует на основе принципов социально-ориентированного рыночного хозяйствования, регулируемого государством.“

¹⁰ „Каждый имеет право на безопасную для жизни и здоровья окружающую природную среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права.“

lierungen finden sich in Art. 18 SOV, der ein Bekenntnis zu den Menschen- und Bürgerrechten und -pflichten „in Übereinstimmung mit den Prinzipien und Normen des Völkerrechts“ enthält, soweit diese nicht der Verfassung Südossetiens widersprechen. Darauf folgt jeweils eine Reihe von Artikeln, die neben den traditionellen Freiheits- und Gleichheitsrechten auch der Formulierung nach schutzintensive soziale Rechte und weitreichende Bürgerpflichten enthalten. So vermitteln Art. 19 AV und Art. 25 f. SOV ein allgemeines (Menschen-)Recht auf Wohnung, medizinische Versorgung und soziale Fürsorge.¹¹ Art. 44 SOV statuiert die Pflicht eines jeden, die Natur zu schützen, über ihre Reichtümer zu wachen und auf den Erhalt des historischen, nationalen und kulturellen Vermächtnisses bedacht zu sein.¹² Weiter betont die Verfassung explizit die Pflichten der Bürger, Steuern zu zahlen¹³ und die Interessen des Landes sowie das Land selbst zu verteidigen.¹⁴ Darüber hinaus enthält Art. 34 SOV die Pflicht der Eltern, für ihre Kinder, sowie die Pflicht der erwachsenen Kinder, für ihre Eltern zu sorgen.

Auffällig ist die systematisch herausragende Stellung der „Arbeit“ in der südossetischen Verfassung gleich zu Beginn des zweiten Kapitels in Art. 20 SOV mit der Garantie freier Arbeit und dem Verbot der Zwangarbeit.¹⁵ In Abs. 3 ist das Streikrecht positiviert, in Abs. 4 das Recht auf einen sicheren und sauberen Arbeitsplatz. Gleich nach dem Recht auf Freiheit von Zwangarbeit wird in Art. 21 das Recht auf Erholung formuliert. Wer über einen Arbeitsvertrag verfügt, dem werden von Gesetzes wegen eine gesetzlich bestimmte (Höchst-)Arbeitszeit, Feiertage und wöchentliche arbeitsfreie Tage (Wochenenden) sowie jährlicher bezahlter Urlaub garantiert. In der abchasischen Verfassung fehlt es an einer entsprechenden Regelung.¹⁶

III. Staatsorganisation und staatliche Institutionen

Sowohl Abchasien als auch Südossetien regeln die Organisation der Staatsgewalt und ihre Unterteilung in gesetzgebende, ausführende und rechtsprechende Gewalt ausführlich in den Verfassungen und in sogenannten Verfassungsgesetzen, die einzelne Bestimmungen der Verfassungen konkretisieren.¹⁷ Daneben enthalten die Verfassungen Regelungen zur Organisation der Staatsanwaltschaft und zum Verhältnis der von Verfassungen wegen garantierten kommunalen Selbstverwaltung zum Zentralstaat.

Das höchste Legislativorgan ist jeweils das Parlament, das aus 34 (Südossetien) bzw. 35 (Abchasien) Abgeordneten besteht, die aus dem Kreis der mindestens 21-jährigen bzw. 25-jährigen wahlberechtigten Staatsbürger auf fünf Jahre gewählt werden.¹⁸ Südossetische Abgeordnete müssen zudem während der letzten fünf dem Zeitpunkt der Wahl

¹¹ Für südossetische Staatsbürger ist die Gesundheitsversorgung von Verfassungen wegen kostenfrei.

¹² Die abchatische Parallelnorm ist Art. 32 AV. Der Text der Norm ist hinsichtlich des Naturschutzes im Wesentlichen gleichlautend mit Art. 58 der russischen Verfassung. Mangels einschlägiger einfachgesetzlicher Ausgestaltung oder Rechtsprechung bleibt indes unklar, wie sich diese Pflicht für die Bürger konkret auswirkt.

¹³ Art. 45 SOV; Art. 29 AV.

¹⁴ Art. 42 SOV; Art. 33 f. AV.

¹⁵ Diese ist nur unter drei (alternativen) Bedingungen möglich: Als Sanktion infolge eines Strafurteils, in Notstandssituationen oder im Krieg.

¹⁶ Gleichwohl sind in Art. 19 AV die Freiheit der Arbeit und das Recht auf Erholung geschützt; beide werden indes nicht weiter konkretisiert.

¹⁷ Dabei handelt es sich um Gesetze, die mit qualifizierter Mehrheit (2/3) beschlossen werden müssen.

¹⁸ Art. 36 ff. AV; Art. 56 ff. SOV.

vorangegangenen Jahre ihren ständigen Wohnsitz in Südossetien gehabt haben.¹⁹ Abgeordneten sind vergütete Nebentätigkeiten untersagt, sofern es sich nicht um Tätigkeiten aus den Bereichen Wissenschaft, Kunst und Lehre handelt. Sie genießen Immunität, die indes auf Vorschlag des Generalstaatsanwaltes durch das Parlament aufgehoben werden kann. Die umfassenden Kompetenzen der Parlamente sind in Art. 61 SOV bzw. Art. 47 AV in Form von Katalogen festgelegt. Ihnen obliegen insbesondere der Beschluss von Verfassungsänderungen, Verfassungsgesetzen und einfachen Gesetzen, die Auslegung von Verfassungsgesetzen und einfachen Gesetzen und der Beschluss des Staatsbudgets sowie die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge. Das südossetische Parlament bildet zudem die Zentrale Wahlkommission, deren Mitglieder es zur Hälfte stellt und deren Vorsitzenden es ernennt.²⁰ Ferner kann das südossetische Parlament untergesetzliche Normen kommunaler Volksvertretungsorgane aufheben, soweit diese im Widerspruch mit übergeordneten Normen stehen. Beide Parlamente üben Kontrolle über den Präsidenten aus, indem sie diesen unter bestimmten Bedingungen mit qualifizierter Mehrheit seines Amtes entheben können.²¹ Sie üben ferner Kontrolle über die Verfassungsgerichtsbarkeit aus, indem sie einen Teil der Verfassungsrichter allein oder unter Mitwirkung des Präsidenten bestimmen. Die Parlamente können schließlich einzelnen Mitgliedern der Regierung das Vertrauen entziehen und den Präsidenten zwingen, ihren Rücktritt zu veranlassen.²²

Für die Wahl des Parlamentes spielen die politischen Parteien sowohl in Abchasien als auch in Ossetien eine wichtige Rolle, denn sie verfügen über das Recht, Kandidaten zur Wahl zu stellen.²³ Die politische Landschaft Abchasiens wird derzeit durch acht Parteien und eine Reihe sozialer und politischer Bewegungen geprägt, darunter etwa die Parteien „Vereinigtes Abchasien“²⁴ und „Forum der nationalen Einheit Abchasiens“²⁵ sowie die Bewegungen „Amsakhar“²⁶ und „Aitaira“.²⁷ Aufgrund der direkten Wahl der Parlamentsabgeordneten ist die Sichtbarkeit ihres Einflusses eingeschränkt.

¹⁹ Art. 58 SOV.

²⁰ Die Zentrale Wahlkommission ist eine Institution, die vielgestaltige Aufgaben im Zusammenhang mit der Organisation und Durchführung von Referenden, Wahlen und – qua Initiativecht im Gesetzgebungsverfahren – Abstimmungen übernimmt, die durch die Verfassung selbst sowie in den Gesetzen „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Республики Южная Осетия“, „О референдуме Республики Южная Осетия, О выборах Президента Республики Южная Осетия“ und „О выборах депутатов парламента Республики Южная Осетия“ verfassungsgesetzlich konkretisiert sind.

²¹ Art. 61 SOV mit der Einschränkung aus Art. 72 SOV, wonach das Parlament von seinem Amtsenthebungsrecht während eines nationalen Notstands oder im Kriegszustand keinen Gebrauch machen kann; Art. 64 AV.

²² Art. 68 SOV.

²³ Art. 3 ff. des Gesetzes „О выборах депутатов Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия“; Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes „О выборах депутатов парламента Республики Южная Осетия“. In Abchasien steht dieses Recht darüber hinaus Wählervereinigungen und Gruppen von Wählern zu.

²⁴ Russisch: *Единая Абхазия*.

²⁵ Russisch: Форум Народного единства Абхазии. Mitglied dieser Partei ist der gegenwärtige Präsident *Raul Khajimba*.

²⁶ Russisch: *Амсахара*, <http://www.amtsakhar.org/ru/>, 03.12.2015. Mitglied dieser Partei war unter anderem der 2011 verstorbene ehemalige abchasische Präsident *Sergej Bagapš*.

²⁷ Abchasisch: *Aum̄aupa*. Der Parteivorsitzende *Leonid Lakerbaia* war von 2011 bis 2014 Premierminister.

So ist bei den Profilen der Abgeordneten auf der Internetpräsenz des Parlaments nur ein kurzer Lebenslauf abgebildet, die Parteizugehörigkeit findet hingegen keine Erwähnung. Zu den bedeutendsten Parteien Südossetiens zählen die Partei „Einiges Ossetien“²⁸ und „Einheit“.²⁹

Nach den Feststellungen der US-amerikanischen NGO Freedom House, sind die Parlamentswahlen in Abchasien und Südossetien durch mangelnde Beobachtung durch unabhängige Stellen gekennzeichnet und werden diese von den meisten ethnischen Georgiern entweder boykottiert oder diese werden nicht zur Wahl zugelassen.³⁰ Gleichwohl habe die letzte Wahl 2014 eine substantielle Verbesserung zu vorangegangenen Wahlen insofern dargestellt, als im Vorfeld der Wahl eine größere Anzahl von Parteien zugelassen wurde. Auch seien keine größeren Verletzungen des Wahlverfahrens festzustellen gewesen.

Eine organisatorisch herausragende Stellung nimmt sowohl in Südossetien als auch in Abchasien der Präsident der Republik ein, der in beiden Ländern mit einer Vielzahl von Kompetenzen ausgestattet ist.³¹ Er wird aus dem Kreise der mindestens 35-jährigen, in Abchasien aber höchstens 65-jährigen Staatsbürger gewählt. In Südossetien gelten die weiteren Voraussetzungen, dass nur Präsident werden kann, wer die Amtssprachen des Landes (Ossetisch und Russisch) beherrscht und seinen ständigen Wohnsitz im Zeitpunkt der Registrierung seiner Kandidatur seit mindestens zehn Jahren im Land hat. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre. Ein und dieselbe Person kann höchstens zweimal hintereinander das Amt des Präsidenten ausüben. Wie auch den Parlamentsabgeordneten verbieten die Verfassungen vergütete Nebentätigkeiten außerhalb von Wissenschaft, Lehre und Kunst. Darüber hinaus kann der Präsident nicht zugleich Parlamentsabgeordneter sein oder andere Positionen in staatlichen Organen innehaben. Während seiner Amtszeit ist der Präsident überdies gehalten, seine Mitgliedschaften in politischen Parteien oder anderen gesellschaftlichen Organisationen ruhen zu lassen.

Der Präsident ist Staats- und Regierungschef zugleich und gilt qua Verfassung als „Garant der Verfassung [...] sowie der Menschen- und Bürgerrechte“.³² Er ist militärischer Oberbefehlshaber und – in Südossetien – Vorsitzender des nationalen Sicherheitsrates. In normativer Hinsicht formuliert er die Leitlinien der Außen- und Innenpolitik, die nationale Militärdoktrin und regiert im Rahmen der Verfassung und Gesetze über den Erlass von Verordnungen und Dekreten. In organisatorischer Hinsicht obliegt dem Präsi-

²⁸ Russisch: *Единая Осетия*. Abgeordnete dieser Partei verfügen über 20 der 34 verfügbaren Mandate.

²⁹ Russisch: *Единство*. Die Partei verfügt über 17 der 34 Mandate. Sie arbeitet eng mit der russischen Partei „Einiges Russland“ zusammen, [http://osinform.ru/9035-soglashenie-o-mezhpArt.ijnom-sotrudnichestve.html](http://osinform.ru/9035-soglashenie-o-mezhpArt.ijynom-sotrudnichestve.html), 04.12.2015.

³⁰ Südossetien: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/south-ossetia>; Abchasien: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/abkhazia>, jeweils 04.12.2015.

³¹ Der Katalog in Art. 50 SOV umfasst 39 Punkte, von denen der letzte zusätzlich auf „иные[е] полномочия [...], предусмотренные[е] Конституцией и законами Республики Южная Осетия“ (weitere Kompetenzen, die sich aus der Verfassung oder aufgrund eines Gesetzes ergeben) verweist; Art. 53 AV enthält eine Liste von immerhin 26 Punkten, die ebenfalls mit einem Verweis auf weitere, in Art. 53 AV nicht genannte Kompetenzen schließt und unter anderem auch kuriose Kompetenzen wie die Festlegung von Maßeinheiten für Längen und Gewichte vorsieht. Das Amt des Präsidenten der Republik bekleidet in Abchasien derzeit *Raul Khajimba*, in Südossetien *Leonid Tibilov*.

³² Art. 47 Abs. 2 SOV und – mit leicht abweichender Formulierung – Art. 53 Nr. 1 AV. Unklar ist, ob bereits der Deklarierung als „Garant der Verfassung“ sogenannte „verdeckte Kompetenzen“ zu entnehmen sind, wie dies nach der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts hinsichtlich der äquivalenten Formulierung in der Verfassung der Russischen Föderation (Art. 80 Abs. 2 RV) angenommen wird, vgl. B. Wieser, Der russische Staatspräsident als Garant der Verfassung, ZaöRV 69 (2009), S. 195 ff.

denten die Organisation der gesamten Exekutive. Er ernennt den Vorsitzenden der Regierung und ihre weiteren Mitglieder und bestimmt die Besetzung einer Reihe weiterer Verwaltungspositionen, darunter die diplomatischen Vertreter, den Leiter der Präsidialverwaltung und die Leiter der kommunalen Verwaltungseinheiten, wobei der südossetische Präsident hierfür von der Einwilligung des jeweiligen kommunalen Volksvertretungsorgans abhängig ist. Darüber hinaus ernennt der südossetische Präsident die Hälfte der Mitglieder der Zentralen Wahlkommission und bestimmt zusammen mit dem Parlament ihren Vorsitzenden. Nicht ernennen kann der Präsident den Generalstaatsanwalt, der durch das Parlament gewählt wird. Die Wahl beschränkt sich allerdings auf einen durch den Präsidenten vorzuschlagenden Kandidaten, sodass auch hier eine substantielle Einwirkungsmöglichkeit besteht. Der Präsident kontrolliert das Parlament in der Hauptsache über sein Recht auf Teilnahme an den Sitzungen, sein Rederecht und sein Recht, außerordentliche Sitzungen des Parlaments einzuberufen. Darüber hinaus ist er in Südossetien berechtigt, im Rahmen der Reorganisation der verfassungsmäßigen Ordnung Südossetiens und mit korrespondierendem Entschluss des südossetischen Verfassungsgerichts das Parlament aufzulösen.³³ Weiter kontrolliert er die Verfassungsgerichtsbarkeit, indem er – in Abchasien – dem Parlament Kandidaten zur Wahl der Verfassungsrichter vorschlägt oder – in Südossetien – einen Teil der Verfassungsrichter direkt bestimmt.

Neben dem Präsidenten spielen die jeweiligen Regierungen (in Abchasien: das Minister-Kabinett) eine untergeordnete Rolle.³⁴ Bei ihnen handelt es sich um die obersten Kollegialorgane der Exekutive, deren Mitglieder durch den Präsidenten bestimmt werden.

Ein weiterer, von Verfassungen wegen in seinem Bestand garantierter Teil der Exekutive ist die Institution der kommunalen Selbstverwaltung.³⁵ Im Rahmen der Selbstverwaltung kann die Bevölkerung Fragen von regionaler oder kommunaler Bedeutung durch Referenden und gewählte Selbstverwaltungsorgane regeln. Diese Organe verwalteten etwa das Eigentum der Kommunen und Regionen sowie das Budget und entscheiden weitere Fragen von regionaler oder kommunaler Bedeutung. Sie stehen unter gerichtlichem Schutz und können Ausgleichsansprüche gegen den Zentralstaat geltend machen, soweit ihnen durch dessen Entscheidungen Kosten entstehen.

Schließlich regeln die Verfassungen die Grundlagen der Gerichtsorganisation und der Organisation der Staatsanwaltschaft. Richter außerhalb der Verfassungsgerichtsbarkeit können mindestens 25-jährige (Südossetien) bzw. 27-jährige (Abchasien) Staatsbürger mit einer juristischen Hochschulausbildung sein, die nicht weniger als drei bzw. fünf Jahre Arbeitserfahrung in einem juristischen Beruf nachweisen können. Bei der Ausübung ihrer Tätigkeit sind Richter unabhängig und de jure nur an die Verfassung und das Gesetz gebunden. Gleichwohl werden sie in Abchasien auf fünf Jahre durch das Parlament gewählt und sind damit dessen Einwirkung unterworfen. Davon abgesehen wird der Grundsatz der Unabhängigkeit unter anderem durch das Verbot politischer Tätigkeit oder Erwerbsarbeit außerhalb der Lehre, der Wissenschaft oder der Kunst gesichert. Richter genießen Immunität, die in gesetzlich geregelten Fällen aufgehoben werden kann. Die Judikative ist in die Zweige der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungs-, Straf- und Verfassungsgerichtsbarkeit unterteilt.³⁶ Dabei üben die Verfassungsge-

³³ Art. 54 Abs. 1 SOV. In diesem Fall bestimmt der Präsident einen Termin für Neuwahlen dergestalt, dass das neu gewählte Parlament nicht später als 90 Tage nach dem Tag der Auflösung zusammentritt. Im Falle eines Notstandes oder in Kriegszeiten ist dem Präsidenten dieses Recht indes verwehrt. Ebenso in den letzten sechs Monaten der präsidentiellen Amtszeit.

³⁴ Art. 73 ff. SOV; Art. 56 ff. AV.

³⁵ Art. 88 ff. SOV; Art. 78 ff. AV.

³⁶ Art. 77 ff. SOV; Art. 68 ff. AV.

richte die Kontrolle über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und anderer normativer Akte aus.³⁷ Sie kontrollieren darüber hinaus die Einhaltung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten und geben im Rahmen des gegen den Präsidenten gerichteten Antrags auf Amtsenthebung seitens des Parlaments eine Stellungnahme ab, die Grundlage der abschließenden Entscheidung wird. Schließlich sind die Verfassungsgerichte zuständig für Individualklagen der Bürger, die die Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten zum Gegenstand haben. Stellen die Verfassungsgerichte die Verfassungswidrigkeit eines Rechtsaktes fest, so heben sie den betreffenden Akt auf.

Die Staatsanwaltschaft ist sowohl in Abchasien als auch Südossetien in der Verfassung nur rudimentär als hierarchische Behörde geregelt, deren Leiter – den Generalstaatsanwalt – das Parlament auf präsidentiellen Vorschlag bestimmt und der daraufhin die ihm untergeordneten und ihm gegenüber weisungsabhängigen Staatsanwälte ernennt.

IV. Legitimation und Ausübung der normativen Gewalt

Einfache Gesetze können auf Initiative der Parlamentsabgeordneten, des Präsidenten, des Obersten Gerichts oder des Generalstaatsanwalts mit der einfachen Mehrheit, Verfassungsgesetze mit Zweidrittelmehrheit der gewählten Abgeordneten beschlossen werden.³⁸ Beschlossene Gesetze werden dem Präsidenten zur Unterschrift vorgelegt. Dieser hat das Recht, das Gesetz zu unterschreiben und nach Ausfertigung verkünden zu lassen oder – für den Fall seiner Missbilligung – es an das Parlament zur erneuten Beratung weiterzuleiten.³⁹ Besteht das Parlament auf dem ursprünglichen Entwurf, so kann dieser nun nur mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden. Ein solcher Beschluss bindet den Präsidenten. Vorschläge zur Änderung der Verfassung können der Präsident, das Parlament, das Oberste Gericht und der Generalstaatsanwalt einbringen.⁴⁰ Nicht zur Beratung angenommen werden solche Vorschläge, welche die Menschen- und Bürgerrechte unzulässig begrenzen, die Unabhängigkeit oder die territoriale Integrität des Landes infrage stellen, gegen das Prinzip der Volkssouveränität oder der Gewaltenteilung oder auf die Änderung des staatlichen Eigentums an Umweltressourcen gerichtet sind. Ebenso unzulässig sind Änderungen hinsichtlich der Amtssprache Abchasiens. Änderungen können durch das Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen werden.⁴¹

In Südossetien kann das Gesetzgebungsverfahren durch den Präsidenten, die Regierung und Abgeordnete des Parlaments und außerdem – soweit ihr Kompetenzbereich betroffen ist – das Verfassungsgericht, den Obersten Gerichtshof, den Generalstaatsanwalt und die Zentrale Wahlkommission initiiert werden, der Kreis der Initiativberechtigten ist damit ungleich weiter.⁴² Verfassungsgesetze werden mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Abgeordneten des Parlaments beschlossen, einfache Gesetze mit einfacher Mehrheit.⁴³ Innerhalb von fünf Tagen nach Beschluss eines Gesetzes wird dieses dem Präsidenten zur Ausfertigung zugeleitet.⁴⁴ Dieser unterschreibt und verkündet das Gesetz innerhalb von zehn Tagen oder weist es zurück. Weist er das Gesetz zurück,

³⁷ Art. 82 SOV; Art. 72-1 AV.

³⁸ Art. 44 AV.

³⁹ Art. 45 AV.

⁴⁰ Art. 83 AV.

⁴¹ Art. 84 AV.

⁴² Art. 69 SOV.

⁴³ Art. 70 SOV.

⁴⁴ Art. 71 SOV.

wird es dem Parlament zur erneuten Beratung vorgelegt. Dieses kann – wie auch sein abchasisches Pendant – den Präsidenten sodann nur mit einer Zweidrittelmehrheit dazu zwingen, den ursprünglichen Entwurf zu unterschreiben. Das Initiativrecht für Verfassungsänderungen liegt allein beim Präsidenten und bei einer Gruppe von zwei Dritteln der Parlamentsabgeordneten.⁴⁵ Verfassungsänderungen werden grundsätzlich mit parlamentarischer Zweidrittelmehrheit beschlossen. Dies gilt indes nicht für die Kapitel I (Grundlagen der Staatsorganisation), II (Menschen- und Bürgerrechte) und die Bestimmungen über Verfassungsänderungen selbst. Diese können nur im Wege eines Referendums geändert werden.

Unterhalb des Gesetzesranges kann der Präsident jeweils Verordnungen erlassen, so lange diese verfassungsgemäß sind und sich im Einklang mit dem Gesetz befinden.

V. Staatsangehörigkeitsrecht, Sprache und gesellschaftliche Partizipation⁴⁶

Sowohl in Abchasien als auch in Südossetien erfüllt das Staatsangehörigkeitsrecht neben seiner primären, ordnenden Funktion auch den Zweck, die politische Einflussnahme ethnischer Georgier gering zu halten, indem an den Erwerb der abchasischen bzw. südossetischen Staatsangehörigkeit hohe Anforderungen gestellt werden.

Dabei besteht das Problem eines seitens der Gebietsverwaltung unerwünschten Machtzuwachses nur in Abchasien, nachdem ca. 60 % der georgischen Einwohner der Region Gali in ihre Dörfer zurückgekehrt sein sollen.⁴⁷ Vor diesem Hintergrund ist auch der Widerstand gegen die Liberalisierung der Ausgabe abchasischer Pässe an georgische Einwohner der Gali-Region unter dem ehemaligen Präsidenten Alexander Ankvab zu sehen.⁴⁸ Mit dem Argument der Illegalität der Passverteilung wurden ca. 26.000 Georgier in Abchasien von der Teilnahme an den Präsidentschaftswahlen 2014 ausgeschlossen.⁴⁹ Im Unterschied zu Abchasien existieren in Südossetien georgische Dörfer nur noch vereinzelt: Die georgische Bevölkerung Südossetiens wird auf nicht mehr als 2.500 Personen geschätzt, die vor allem im Gebiet Akhalgori siedeln.⁵⁰

⁴⁵ Art. 91 SOV.

⁴⁶ Bei diesem Abschnitt handelt es sich um einen modifizierten Auszug aus dem Dissertationsprojekt des Verfassers.

⁴⁷ Nach Informationen der Zeitung „Резонанс“ verlassen georgische Familien zunehmend seit 2015 wieder Gali. Grund sei die diesjährige Umstellung der Unterrichtssprache in 11 der 31 Schulen von Georgisch auf Russisch. In den übrigen Schulen sei Georgisch entweder bereits verboten worden oder werde nur im Umfang von einer Stunde wöchentlich unterrichtet, <http://abkhazeti.info/news/1447798969.php>, 2.12.2015). Im Übrigen fehlt es an belastbaren Zahlen. Die abchasische staatliche Statistikbehörde (russ.: Управление Государственной Статистики Республики Абхазия) verzeichnet in ihrem zuletzt 2014 erschienenen Bericht „Абхазия в цифрах“ für die Region Gali und die dortigen Einwohner georgischer Nationalität einen leichten Bevölkerungszuwachs von 2003 bis 2011. Ab 2011 bleibt die Bevölkerung hiernach im Wesentlichen konstant. Dies widerspricht indes den beobachteten Migrationsbewegungen der georgischen Bevölkerung. Danach hätten sich stärkere Bevölkerungsschwankungen messen lassen müssen. Zudem differenziert die Behörde in den Angaben zur Bevölkerung zwar nach dem Kriterium der Nationalität, nicht aber der Staatsangehörigkeit (http://rustrademission.ru/ekonomika-abhazii/Abkhazia_in_figures_2013.pdf, 5.12.2015, S. 15 ff.).

⁴⁸ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/abkhazia>, 06.12.2015.

⁴⁹ <http://agenda.ge/news/15835/eng>, 06.12.2015.

⁵⁰ International Crisis Group, South Ossetia: The Burden of Recognition, S. 3. Aktuelle Informationen zur Bevölkerungsverteilung in Südossetien sind nach Informationen des südossetischen staatlichen Statistikbehörde (Управление государственной статистики Республики Южная Осетия, <http://ugosstat.ru/>) erst Anfang 2016 nach Abschluss der Volkszählung zu erwarten.

Nach Art. 5 des abchasischen Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1995 sind Staatsangehörige alle Personen abchasischer Nationalität (sog. Abasa, russ.: абаза), sofern sie nicht durch „verfassungswidrige Methoden auf die Änderung des souveränen Status“ Abchasiens oder seiner verfassungsmäßigen Ordnung hingewirkt haben.⁵¹ Neben ethnischen Abchasen zählen zu dieser Gruppe auch Vertreter nordkaukasischer Völker wie Tscherkessen oder Karbadiner. Die Einbeziehung dieser Völker in den Begriff „Abasa“ ergibt sich nicht aus dem Gesetz, scheint aber die gängige Verwaltungspraxis darzustellen.⁵² Ebenso gelten nach Art. 5 jene als abchatische Staatsangehörige, die seit dem „Akt über die staatliche Unabhängigkeit“⁵³ vom 12. Oktober 1999 auf dem Gebiet Abchasiens leben und keine andere Staatsangehörigkeit mit Ausnahme der russischen besitzen. Auch hier greift der oben genannte Ausschlussgrund der Anwendung „verfassungswidriger Methoden“. Im Übrigen kann die Staatsbürgerschaft nur nach Art. 11 ff. des abchasischen Staatsbürgerschaftsgesetzes durch Geburt, durch Einbürgerung auf Antrag oder „auf sonstige Weise“ erworben werden.⁵⁴ Der Staatsangehörigkeitserwerb durch Geburt knüpft an die abchatische Staatsangehörigkeit mindestens eines Elternteils an (Art. 12 Nr. 1 lit. „a“ bis „b“). Für den Erwerb der Staatsbürgerschaft auf Antrag ist es insbesondere erforderlich, dass die Antragsteller dokumentieren können, zehn aufeinanderfolgende Jahre ununterbrochen ihren Wohnsitz in Abchasien gehabt zu haben und die abchatische Sprache zu beherrschen, Art. 13 Abs. 1 lit. „a“ und „r“ des Staatsbürgerschaftsgesetzes. Ausnahmeregelungen gelten für die in Abchasien stationierten Angehörigen der russischen Streitkräfte, die als einzige Gruppe die abchatische Staatsbürgerschaft neben ihrer russischen Staatsbürgerschaft annehmen können.⁵⁵ Art. 6 des abchasischen Staatsbürgerschaftsgesetzes ermöglicht zwar eine doppelte Staatsangehörigkeit, beschränkt diese aber auf den Erwerb der russischen Staatsangehörigkeit. Eine weitere Hürde wird durch die Bedingung des Beherrschens der abchasischen Sprache errichtet. Abchassisch gilt als komplizierte Sprache, die vor allem von Erwachsenen nur mühsam erlernt wird; selbst viele ethnische Abchasen beherrschen sie kaum.⁵⁶ Auch mangelt es an qualifizierten Abchassisch-Lehrern. Immerhin stellt der Erwerb der abchasischen Staatsbürgerschaft keine Bedingung für die Residenz auf abchasischem Territorium dar. Sie ist aber Voraussetzung für die Teilnahme an Kommunalwahlen, so dass einem erheblichen Teil der Bevölkerung der Gali-Region die Mitwirkung auf kommunaler Ebene verwehrt bleibt.

Auch in Südossetien ist die Teilnahme am politischen Leben eng an die Staatsbürgerschaft geknüpft. Dies ist für sich genommen nicht ungewöhnlich. In einigen Fällen führt

⁵¹ Mit diesen Bestimmungen sind vor allem ethnische Georgier ausgeschlossen, die während der bewaffneten Auseinandersetzungen aus Abchasien geflohen oder selbst an den Kämpfen beteiligt waren. Der Ausschlussgrund gilt nach Art. 16 lit. „a“ auch zwingend für den Erwerb der Staatsangehörigkeit auf Antrag.

⁵² T. Trier/H. Lohm/D. Szakonyi, Under Siege: Inter-Ethnic Relations in Abkhazia, London 2009, S. 81–87.

⁵³ Text der Erklärung auf der Internetseite der abchasischen Vertretung in Transnistrien: <http://abkhazia-pmr.org/holidays.php?id=51&rz=1>, 02.12.2015.

⁵⁴ „[...] по иным основаниям, предусмотренным настоящим Законом международным договором Республики Абхазия.“

⁵⁵ International Crisis Group, Abkhazia: The Long Road to Reconciliation, S. 5. Üblicherweise ist die Annahme der abchasischen Staatsbürgerschaft nur unter Verzicht auf die vorherige Staatsangehörigkeit möglich, Art. 13 Abs. 1 lit. „e“ des Gesetzes „О гражданстве Республики Абхазия“.

⁵⁶ Siehe Trier/Lohm/Szakonyi, Fn. 53, S. 59–63.

dies indes zu einer erheblichen Beschränkung der gesellschaftlichen Partizipation.⁵⁷ Immerhin erlaubt Art. 6 des südossetischen Staatsangehörigkeitsgesetzes die doppelte Staatsangehörigkeit, so dass Einwohner mit einer anderen Staatsangehörigkeit diese zumindest nach südossetischem Recht nicht aufzugeben brauchen. Allerdings sind umfassende Kenntnisse des Ossetischen für den Erwerb der südossetischen Staatsbürgerschaft unabdingbar,⁵⁸ so dass die Hürde für den Erwerb der Staatsbürgerschaft für ethnische Georgier sehr hoch angesetzt scheint. Nicht unerhebliche Schwierigkeiten folgen auch aus den weiteren Voraussetzungen: Ein Antragsteller muss zum Zeitpunkt der Antragstellung mindestens zehn Jahre ununterbrochen in Südossetien gelebt haben. Als Unterbrechung sieht das Gesetz das Verlassen des südossetischen Territoriums für mehr als drei Monate innerhalb eines Jahres an.

Art. 6 SOV garantiert das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, die nach Art. 89 Abs. 1 SOV der autonomen Bearbeitung von Fragen mit lokaler Bedeutung dient. Art. 89 Abs. 2 beschränkt das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung indes wiederum auf Staatsangehörige, so dass die georgische Minderheit hiervon kaum profitieren dürfte. Theoretisch denkbar ist, dass Vertreter dieser Minderheit durch die Arbeit in NGOs am politisch-gesellschaftlichen Leben teilnehmen. Aufgrund der Beschränkung der Vereinigungsfreiheit auf südossetische Staatsangehörige ist jedoch fraglich, ob nicht auch hierfür letztlich der Erwerb der südossetischen Staatsangehörigkeit erforderlich wäre.

In sprachlicher Hinsicht kommt neben Abchasisch und Ossetisch insbesondere der russischen Sprache faktisch wie rechtlich besondere Bedeutung zu. Nach Art. 6 AV sind Russisch und Abchasisch heute die beiden offiziellen Landessprachen. Tatsächlich wird Abchasisch aber vornehmlich in den ländlichen Gebieten gesprochen, während das Russische – wie auch in Südossetien – das öffentliche Leben dominiert. Andere Sprachen wie etwa Georgisch werden in öffentlichen Einrichtungen grundsätzlich nicht berücksichtigt. Im November 2007 hat das abchasische Parlament ein Gesetz verabschiedet, das den schrittweisen Übergang zur Verwendung der abchasischen Sprache in allen Bereichen des öffentlichen Lebens bis 2015 gewährleisten soll.⁵⁹ Zur Umsetzung dieses Ziels garantiert die Regierung die Verfügbarkeit von Sprachkursen und die Bereitstellung entsprechender Lernmaterialien. Dies soll auch ethnische Minderheiten zum Erlernen des Abchasischen befähigen.

Die Dominanz der beiden Amtssprachen wird neben ihrer verstärkten Förderung in der schulischen Ausbildung und den Massenmedien auch durch eine restriktive Politik gegenüber Sprachen ethnischer Minderheiten und insbesondere gegenüber dem Georgischen betont, das nunmehr allenfalls toleriert, praktisch aber nicht mehr gefördert wird.⁶⁰ Insbesondere die institutionelle Förderung des Georgischen wurde 2015 beinahe endgültig beendet. Seitdem gelten Russisch und Abchasisch als einzige Unterrichtssprachen auch in den Gebieten, die vornehmlich von ethnischen Georgiern besiedelt werden. Zwar fand der Unterricht an vielen Schulen der Gali-Region bis Ende 2014 noch immer auf

⁵⁷ So haben nur Staatsbürger ein Recht auf Kritik der Arbeit staatlicher Organe (Art. 30 SOV). Ebenso auf Bürger Südossetiens beschränkt sind die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit (Art. 30 f. SOV). Ein klares Signal an die georgische Minderheit sendet auch Art. 24 Abs. 1 SOV: Dieser berechtigt jeden zum Verlassen des südossetischen Territoriums, Absatz 2 der Vorschrift beschränkt dann allerdings das Recht auf Rückkehr nach Südossetien auf südossetische Staatsbürger.

⁵⁸ Art. 13 Abs. 1 lit. „а“ des Verfassungsgesetzes „О гражданстве Республики Южная Осетия“. Der Ausdruck „владелец“ (beherrschen) impliziert hohe Anforderungen an die Sprachkenntnisse, die im Gesetz allerdings nicht konkretisiert werden.

⁵⁹ Trier/Lohm/Szakonyi, Fn 52, S. 59; Art. 5 f. des Gesetzes „О Государственном языке Республики Абхазия“.

⁶⁰ Art. 6 AV; Art. 2 des Gesetzes „О Государственном языке Республики Абхазия“.

Georgisch statt, die abchasische Regierung hat einem Bericht der Zeitung „Rezonansi“⁶¹ zufolge aber ihre Bemühungen zur Umstellung auf Unterricht in den Amtssprachen intensiviert und das Georgische als Unterrichtssprache nunmehr vollständig abgeschafft. Lediglich an einigen Schulen wird es noch in geringem Umfang als (Zweit-)Sprache gelehrt. Ersetzt wurde es auch nicht durch das Abchasische, sondern durch das Russische. Dies förderte zum einen Ressentiments in der ethnisch georgischen Bevölkerung. Zum anderen wirkten sich diese Maßnahmen ob der unzureichenden Russisch- und Abchasischenkenntnisse der Bevölkerung der Gali-Region negativ auf die Unterrichtsqualität aus und führen im Ergebnis dazu, dass georgische Familien mit Kindern zunehmend die Region verlassen und nach Georgien übersiedeln. Ein weiterer, den Prozess der Übersiedlung begünstigender Umstand dürfte auch in der mangelnden Regelung der Grenzüberschreitung durch die georgisch-mingrelische Bevölkerung der Gali-Region und des angrenzenden georgischen Gebiets liegen, das sich nach der Übernahme der Grenzkontrolle durch russische Truppen auf abchasischer Seite seit 2012 weiter verschärft hat.⁶² Aufgrund eines Mangels an offiziellen Grenzübergängen nutzten Georgier der Region lange inoffizielle Routen, um etwa auf der georgischen Seite in Gali nicht verfügbare medizinische Leistungen in Anspruch zu nehmen, was 2013 noch zu Spannungen mit dem russischen Militär führte. Besonders schwierig soll diese Situation für Bewohner ohne abchasischen Pass gewesen sein, da georgische Pässe der Bewohner der Gali-Region bei Polizeikontrollen in der Vergangenheit zum Teil konfisziert und vernichtet wurden.⁶³ Inzwischen berichtet das abchatische Fernsehen, dass der Grenzübergang nunmehr ordnungsgemäß verwaltet wird.

In Südossetien bestimmt Art. 4 Abs. 1 und 2 SOV Ossetisch und Russisch zu gleichgestellten Amtssprachen. Faktisch dominiert aber auch hier das Russische, während die ossetische Sprache trotz staatlicher Fördermaßnahmen bislang zunehmend an Sprechern verloren hat.⁶⁴ Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurde unter anderem eine Reihe von Quoten eingeführt, durch welche die Sichtbarkeit des Ossetischen in der Öffentlichkeit erhöht werden soll. Art. 19 des Gesetzes über die Amtssprachen bestimmt, dass nichtossetische geographische Bezeichnungen nicht größer als die ossetische Bezeichnung formatiert werden dürfen. Öffentliche Reklame und Aushänge sind nur in ossetischer und russischer Sprache zulässig.⁶⁵ Nicht weniger als zwei Drittel der staatlichen Presse und nicht weniger als zwei Drittel aller Radiosendungen müssen ossetischsprachig sein.⁶⁶ Art. 12 desselben Gesetzes bestimmt Russisch und Ossetisch zu den einzigen zulässigen Sprachen in privat-rechtlichen wie öffentlich-rechtlichen Unternehmen.

Daneben erhält das Georgische durch Art. 4 Abs. 2 SOV den Status einer regionalen Amtssprache in Gebieten, die von ethnischen Georgiern kompakt besiedelt werden. Das Gesetz über die Amtssprachen enthält hierzu allerdings keine Bestimmungen. Auf Verfassungsebene garantiert Art. 4 Abs. 3 SOV allen Volksgruppen des Landes das Recht, die eigene Sprache zu lernen und zu sprechen. Tatsächlich wird Georgisch in einigen

⁶¹ Russisch: „Резонанси“: <http://abkhazeti.info/news/1447798969.php>, 02.12.2015. Siehe auch „Echo Kavkasa“, <http://www.ekhokavkaza.com/archive/news/20150902/2759/2759.html?id=27222678>, 6.12.2015.

⁶² International Crisis Group, Fn 56, S. 19 ff.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ <http://rus.azattyq.org/content/ossetia-yazyk-ugroza-ischezneniya/27040729.html>, 06.12.2015. Eine Schwierigkeit der Maßnahmen zur Bewahrung und Förderung der ossetischen Sprache besteht darin, dass die in Nord- und Südossetien gesprochenen Dialekte sich stark voneinander unterscheiden, was ein maßgebliches Hindernis in der Entwicklung gesamtossetischer Förderprogramme darstellt.

⁶⁵ Art. 18 des Gesetzes „О Государственном языке Республики Южная Осетия“.

⁶⁶ Art. 17 des Gesetzes „О Государственном языке Республики Южная Осетия“.

Schulen der Bezirke Znauri, Java und Akhalgori nicht nur unterrichtet, sondern als allgemeine Unterrichtssprache verwendet. Der Unterricht an diesen Schulen entspricht ebenfalls dem georgischen System.⁶⁷ Allein die Unterrichtsinhalte sind zum Teil den südossetischen Bedürfnissen angepasst. So wurde etwa eigens für den Geschichtsunterricht ein neues Geschichtsbuch entwickelt und ins Georgische übersetzt, um den vermeintlich „falschen Interpretationen historischer Ereignisse“ im georgischen Unterrichtsmaterial die südossetische Perspektive entgegenzusetzen.⁶⁸ Grundsätzlich sind aber allein Russisch und Ossetisch offizielle Unterrichtssprachen, während andere Sprachen in außerschulischen Einrichtungen erworben werden können.⁶⁹

VI. Zusammenfassung

Mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten der abchasischen und der südossetischen Verfassung vermitteln beide Gebiete nicht zuletzt durch ihre Verfassungen und der auf ihr gründenden Rechtsordnung zumindest nach außen den Anschein stabilisierter de facto-Regime. Beide Gebiete weisen mindestens drei der klassischen Merkmale eines Staates – Gebiet, Bevölkerung und Regierung⁷⁰ auf; anerkannt wurden sie bisher allerdings nur von einer Handvoll von Staaten.

Zweifelhaft erscheint lediglich, ob auch das vielfach als für die Staatsqualität zentral befundene Merkmal der Unabhängigkeit erfüllt ist. Im zweiten Teil des etwa ein Jahr nach dem sogenannten Kaukasuskrieg veröffentlichten Berichts der Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia beziehen sich die Autoren bei der Bewertung der Unabhängigkeit auf die Konkretisierung dieser Anforderung durch *Brownlie*: „[I]t must be ascertained that there is no ‘foreign control overbearing the decision-making of the entity concerned on a wide range of matters of high policy and doing so systematically and on a permanent basis.’“⁷¹ Dies bezweifeln die Autoren vor allem in Bezug auf Südossetien. Zwar verfüge Südossetien wie auch Abchasien über eine eigene Verfassung, in faktischer Hinsicht könne man gleichwohl die massive Einflussnahme Russlands auf die Gebietsverwaltung nicht unberücksichtigt lassen. Zunächst verfüge die Mehrheit der Bevölkerung zugleich über die russische Staatsangehörigkeit und unterfalle damit der russischen Jurisdiktion. Darüber hinaus seien in Südossetien russische Beamte und Osseten mit russischer Staatsangehörigkeit, die zuvor für den russischen Staat im Nordkaukasus gearbeitet hätten, maßgeblich und direkt an der Verwaltung der Gebiete beteiligt, so etwa im Verteidigungsministerium, im Komitee für nationale Sicherheit, im Grenzschutz und in der Präsidialverwaltung.⁷² In Abchasien sei der direkte Einfluss vergleichsweise geringer. Im Ergebnis verneint daher der Bericht das Merkmal der Unabhängigkeit in Bezug auf Südossetien, während er dieses für Abchasien (gerade noch) bejaht.

⁶⁷ International Crisis Group, Fn. 50, S. 6.

⁶⁸ <http://ugo-osetia.ru/index.php/obrazovanie/item/3293-v-novom-uchebnom-godu-v-gruzinskikh-shkolakh-leningorskogo-rajona-budget-izuchatsya-istoriya-yuzhnykh-osetin>, 06.12.2015.

⁶⁹ Art. 8 des Gesetzes „О Государственном языке Республики Южная Осетия“.

⁷⁰ Im Schrifttum ist die Bedeutung des letztgenannten Merkmals indes umstritten. Crawford merkt hierzu etwa an, das Kriterium einer effektiven Regierung sei zur Bestimmung von Staatlichkeit entweder nicht erforderlich oder nicht ausreichend, vgl. Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law, 2012, S. 129.

⁷¹ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report Vol. II, S. 131 f.

⁷² Die Autoren berufen hierfür auf Informationen der georgischen Regierung.

Ob diese Einschätzung auch nach nunmehr sieben Jahren zutrifft, lässt sich nicht mit letzter Bestimmtheit feststellen. Nach Berichten des abchasischen Fernsehens wird mindestens der Grenzübergang von Abchasien nach Georgien durch Einheiten des russischen Geheimdienstes organisiert. Dass der Grenzschutz auch in Südossetien nach wie vor durch russische Einheiten geleistet wird, wurde unlängst im Zuge der faktischen Verschiebung der südossetischen Grenze zu Lasten Georgiens deutlich. Erkenntnisse über eine andauernde und substanzielle Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse durch russische Beamte in den Gebietsinstitutionen liegen dem Verfasser jedenfalls nicht positiv vor.

Vor diesem Hintergrund gestaltet sich eine Prognose zukünftiger Entwicklungen schwierig und muss sich auf den Ausschluss von Extremen begrenzen. So ist auf der einen Seite mangels Anerkennungsbereitschaft in der internationalen Gemeinschaft in naher Zukunft kaum zu erwarten, dass Abchasien oder Südossetien über den ohnehin in Teilen zweifelhaften Status als de facto-Staaten hinauswachsen. Auf der anderen Seite scheinen die abchasischen und südossetischen Institutionen von außen betrachtet stabil genug zu sein, um die Gebiete vor der Qualifizierung als sog. failed states zu bewahren, da bisher keine Anzeichen für das hierzu erforderliche Maß an weitgehendem Zerfall der organisatorischen Strukturen der Gebietsverwaltung bestehen.⁷³

Im Übrigen bleibt abzuwarten, welchen Einfluss der Umgang Abchasiens und Südossetiens mit möglichen Quellen von Instabilität wie der Behandlung ethnischer Minderheiten, der Beziehung zu ihren georgischen Nachbarn oder der desolaten Haushaltslage auf die politische Realität in den Gebieten finden wird. So überhaupt noch ein unabhängiger Staat angestrebt wird, dürfte beiden Gebieten ein langer und schwieriger Weg hin zu einem geordneten und funktionierendem Staatswesen bevorstehen.

⁷³ Dies gilt zumindest nach dem Maßstab des völkerrechtlichen failed state-Begriffs, der im Vergleich zu seinem politikwissenschaftlichen Pendant enger ausfällt.