

Wolfgang Tiede, Jakob Schirmer

Die rechtlichen Grundlagen der Überwachungsmission der Europäischen Union in Georgien (EUMM)

I. Einleitung

Nachdem sich im Sommer 2008 Russland und Georgien einen teilweise erbittert ausgetragenen Fünftagekrieg lieferten, der nur oberflächlich durch den sog. Sechs-Punkte-Plan für Transkaukasien vom 15. und 16. August 2008 zwischen Georgien und Russland beigelegt wurde, schwelen die gegensätzlichen Positionen Russlands und Georgiens über die Konfliktursachen weiter. Zum Jahrestag des Kriegsausbruchs liefen erneut Meldungen über russisch-georgische Spannungen über die Nachrichtenticker und haben die Fragilität der Situation im Kaukasus einmal mehr offenbart. Die EU hatte im Sommer 2008 durch den Ratsvorsitzenden und französischen Staatspräsidenten *Nicolas Sarkozy* einen Waffenstillstand vermittelt und die Unterzeichnung des sog. Sechs-Punkte-Plans (auch „*Medvedev-Sarkozy-Plan*“) forciert.

1. Europäische Beobachtermission zur Einhaltung des Waffenstillstands

Am 5./6. September 2008 beschlossen die Außenminister der EU die Errichtung einer Beobachtermission, um die Einhaltung des Waffenstillstands durch die EU zu überwachen. Unter dem Kürzel EUMM (European Union Monitoring Mission) ist die EU seither bemüht, den brüchigen Waffenstillstand aufrechtzuerhalten und laviert dabei in einem äußerst sensiblen politischen und völkerrechtlichen Terrain. Der Status der De-facto-Regimes Südossetien und Abchasiens ist umstritten und die Rolle Russlands in der Region bereitet europäischen Strategen Kopfzerbrechen.

Die Vereinten Nationen (VN) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sind notdürftig damit beschäftigt, die Konfliktparteien und die Friedenstruppen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die sich auf der Grundlage des Waffenstillstandsabkommens von 1992 zwischen Georgien auf der einen Seite und Südossetien und Abchasiens auf der anderen Seite in Georgien aufhalten, zu überwachen. Die Friedenstruppen bestehen zum größten Teil aus russischen Kräften. Dabei ist die VN-Mission in Georgien aufgrund eines russischen Vetos im Sicherheitsrat zur Zeit in der Auflösung begriffen, und die letzten Beobachter sollen Ende Oktober 2009 das Land verlassen haben.¹ Eigentliches Problem des Fünf – Tage – Krieges und des ihn

¹ Vgl. zum völkerrechtlichen Status Südossetiens und Abchasiens und dem Engagement der VN und OSZE in Georgien *Saxer*, Das Völkerrecht fordert Gewaltverzicht von Russland wie Georgien, NZZ 13.08.2008, im Internet abrufbar unter: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/das_voelkerrecht_fordert_gewaltverzicht_von_russland_wie_georgien_1.805190.html, letzter Zugriff 7.9.2009. Zu der bis vor Kurzem bestehenden Beobachtermissionen der VN „UNOMIG“ zur Durchsetzung des Waffenstillstandsabkommens zwischen Georgien und Abchasiens von 1994 vgl. die Internetseiten der VN: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unomig/>, letzter Zugriff 7.9.2009.

beendenden Waffenstillstands sind jedoch weniger die jüngsten Kampfhandlungen an sich als der zugrunde liegende *frozen conflict* in Bezug auf die von Georgien abtrünnigen De-facto-Staaten Südossetien und Abchasien, die bis heute jedoch nur von Russland, Nicaragua und Venezuela anerkannt worden sind. Es geht grundsätzlich um die staatliche Unabhängigkeit der beiden Republiken bzw. um ihre mögliche zukünftige Zugehörigkeit zur Russischen Föderation. Weiterhin geht es um georgische Befindlichkeiten hinsichtlich seiner Souveränität, schließlich sieht es sich durch die Lossagung der beiden Republiken in seiner territorialen Integrität verletzt und versteht die russische Behandlung der beiden Republiken als „nahes Ausland“ mitsamt der zugehörigen Russifizierung, etwa durch großzügige Vergabe der russischen Staatsangehörigkeit, als Einmischung in seine inneren Angelegenheiten. Weiterhin stellt die Präsenz der russischen Friedenstruppen nach dem Waffenstillstandsabkommen von 1992 einen ständigen Dorn im Auge Georgiens dar, was die Qualifizierung der russischen Militärpräsenz als Friedenstruppen substantiell hinterfragt.²

2. Auf welcher Rechtsgrundlage arbeitet die EUMM?

Vor dem Hintergrund der unsicheren Perspektive des *frozen conflicts* in Transkaukasien stellt sich die Frage, mit welchem Recht sich die EU in diesem Konflikt engagiert, der nicht zuletzt die latente Gefahr birgt, wieder aufzukochen. Auf welcher konkreten Rechtsgrundlage agieren die EU-Beobachter in Georgien? Steht zu erwarten, dass sich die EU in vergleichbaren Missionen in anderen Krisenherden der Welt engagieren wird? Bereits im ehemaligen Jugoslawien hat sich die EU unter dem Dach der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit einer Monitoring-Mission engagiert.

Die Klärung der europarechtlichen Grundlagen der EUMM erscheint insbesondere deshalb notwendig zu sein, als das außenpolitische *out-of-area*-Engagement der EU vor dem Hintergrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und des Subsidiaritätsprinzips einer stichhaltigen Rechtfertigung bedarf. Insbesondere die Zukunft des außenpolitischen europäischen Engagements erfordert eine einwandfreie Legitimation hinsichtlich des Ob und Wie. Der vorliegende Artikel soll daher neben einer Untersuchung der europarechtlichen Grundlagen der EUMM auch klären, ob die EUMM als Präzedenzfall für ein verstärktes außenpolitisches Engagement der EU gelten kann. Dabei soll er insbesondere die primär- und sekundärrechtliche Fundierung und Legitimierung der EUMM erörtern und auf die völkerrechtlichen Probleme eingehen, denen sich die EUMM in Georgien ausgesetzt sieht.

² Vgl. zu den Ursachen des Konflikts den sog. *Tagliavini*-Bericht der durch den Beschluss 2008/901/GASP vom Rat der Europäischen Union initiierten Unabhängigen Internationalen Fact-Finding Mission in Georgien (IFFMCG), im Internet abrufbar unter: <http://www.ceiig.ch/Report.html>, letzter Zugriff 1.10.2009. Vgl. weiterhin die von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) herausgegebenen Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik „Georgien im Fokus – Sicherheitspolitische Perspektiven für den Kaukasus“, 2009, im Internet abrufbar unter: <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Georgien/BAKS.pdf>, letzter Zugriff 15.9.2009; sowie die zahlreichen Dossiers der Stiftung Wissenschaft und Politik zu Georgien, im Internet abrufbar unter: <http://www.swpbelin.org/brennpunkte/dossier.php?id=8324&PHPSESSID=d406c029bce4778e4f4877398433b389>, letzter Zugriff 28.8.2009; vgl. weiterhin *Meister*: Russland und der Krieg gegen Georgien, DGAP Standpunkt, September 2008, im Internet abrufbar unter: www.dgap.org/midcom.../dgap_standpunkt-russland-georgien8.9.2008.pdf, letzter Zugriff 28.8.2009.

II. Der Kaukasuskonflikt 2008

Zwar wird über den Kriegsgrund und die Kriegsschuld des kaukasischen Fünftagekriegs nach wie vor erbittert diskutiert, doch können einige Fakten nach heutigem Kenntnisstand als unstrittig gelten. Insbesondere kann der faktische Ablauf der Kampfhandlungen beschrieben werden, ohne auf die unterschiedliche Interpretation der Ursachen und Motivation des Konfliktes eingehen zu müssen.

Weiterhin besteht über die Ergebnisse im Anschluss an den Kaukasuskonflikt, trotz unterschiedlicher Beurteilung durch die Konfliktparteien, ein relativer Konsens, der im Folgenden kurz dargestellt werden kann. Die Konfliktparteien waren Georgien auf der einen Seite und Russland sowie die international weithin nicht anerkannten Republiken Abchasien und Südossetien auf der anderen Seite. Die Kampfhandlungen fanden zum größten Teil auf kerngeorgischem Staatsgebiet statt. Massive wechselseitige Provokationen der Konfliktparteien hatten in den Monaten vor August 2008 eine explosive Verschärfung der Sicherheitslage im Südkaukasus hervorgerufen. Am 8. August eskalierte die Situation als nach von beiden Seiten ungenutzten Deeskalationsversuchen georgische Einheiten in Südossetien einrückten, die von russischen Kräften unter massiver Gewaltanwendung, auch in kerngeorgischem Territorium, zurückgeworfen wurden. Am 10. August gab Georgien bekannt, alle Truppen aus Südossetien abgezogen zu haben, und der russische Präsident *Dmitri Medvedev* ordnete am 12. August die Einstellung der Kampfhandlungen an. Am 15. und 16. August unterzeichneten Russland und Georgien mit dem sog. Sechs-Punkte-Plan einen Friedensplan, der weiter unten erläutert werden soll.³

III. Der Sechs-Punkte-Plan

Auf Betreiben des damaligen Vorsitzenden des Europäischen Rates, des französischen Staatspräsidenten *Nicolas Sarkozy*, unterzeichneten Südossetien und Abchasien am 14. August 2009, Georgien am 15. August und Russland am 16. August einen Waffenstillstandsplan zur Beilegung des Konfliktes. Die Außenminister der EU hatten am 13. August bestätigt, dass die Einhaltung der Bedingungen des Waffenstillstandsplans durch eine Beobachtermission der EU überwacht werden sollte.

Der Sechs-Punkte-Plan ist keine abschließende Friedensregelung, sondern soll nur die Grundlage für einen späteren völkerrechtlichen Friedensvertrag und eine politische Friedensregelung bilden. Die sechs Punkte des Waffenstillstandsplans umfassen: 1. den Verzicht auf Gewaltanwendung zwischen den Protagonisten, 2. die endgültige Einstellung aller Feindseligkeiten, 3. die Gewährleistung eines ungehinderten Zugangs zu humanitärer Hilfe, 4. den Rückzug der georgischen Streitkräfte auf ihre üblichen Stationierungsorte, 5. den Rückzug der russischen Streitkräfte hinter die Linien, hinter denen sie sich vor Beginn der Kampfhandlungen befunden hatten,⁴ 6. die Aufnahme internationaler

³ Vgl. zur Chronologie des Konfliktes und zur Kriegsschuldfrage grundsätzlich den *Tagliavini*-Bericht.

⁴ Dies soll nach russischer Interpretation freilich nur für diejenigen russischen Kräfte gelten, die zusätzlich zu den bereits vor dem Kriegsausbruch in Georgien befindlichen russischen Friedenstruppen in georgisches Staatsgebiet eingedrungen sind. Dabei sollen die vorhandenen russischen Friedenstruppen nach dem Waffenstillstandsabkommen von 1992 zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen ergreifen dürfen, bis

Gespräche über Modalitäten für die Sicherheit und Stabilität in Südossetien und Abchasien^{5,6}.

IV. Die Beobachtermission der EU (EUMM)

Nachdem der Ausbruch und Verlauf des transkaukasischen Konfliktes in den europäischen Hauptstädten mit großer Sorge verfolgt und verurteilt worden war, fasste der Rat der Europäischen Union nach dem vorbereitenden informellen sog. Gymnich-Treffen der EU-Außenminister vom 5./6. August 2008 am 15. September 2008 den Beschluss, eine Überwachungsmission unter dem Dach der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nach Georgien einschließlich Südossetien und Abchasien zu entsenden, um die Wiederherstellung der Stabilität und Normalität zu überwachen.

Insbesondere die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie die Umsetzung des Sechs-Punkte-Plans durch die Konfliktparteien sollte sichergestellt werden. Am 1. Oktober begann die operative Phase der Überwachungsmission der Europäischen Union (European Community Monitor Mission – EUMM) unter der Leitung des deutschen Diplomaten *Hansjörg Haber*⁷ und seines Stellvertreters, des französischen Generals *Gilles Janvier*. Das Hauptquartier der EUMM befindet sich in der georgischen Hauptstadt Tiflis.

1. Die EUMM im Rahmen des Unionsrechts

Außenpolitik ist traditionellerweise ein Politikbereich, der dem Kernbereich staatlicher Souveränität zugeordnet wird.⁸ Nichtsdestoweniger haben die Mitgliedstaaten der EU die Union ermächtigt, in verschiedenen außenpolitischen Fragestellungen mit einer gewissen Eigenständigkeit aufzutreten. Prominentestes Beispiel ist die sog. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Auch die Beobachtermission der EU in Georgien ist als Teil der GASP auf der Ebene der Union angesiedelt.

internationale Mechanismen vereinbart sind, wobei die russische Seite eine Begrenzung der Maßnahmen auf sechs Monate ablehnte und sich für die zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen auf georgischem Kerngebiet „so viel Zeit wie nötig“ zubilligte.

⁵ Wobei die russische Seite ablehnte, die alleinige Entscheidung durch VN und OSZE als Grundlage anzuerkennen.

⁶ Vgl. zum Sechs-Punkte-Plan die Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zur Lage in Georgien vom 13.8.2008, im Internet abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Georgien/Aktuell/080815-Ratsschlussfolgerung.pdf>, letzter Zugriff 15.9.2009; vgl. weiterhin die Presseerklärung *Medvedevs* und *Sarkozys* (russ.): http://archive.kremlin.ru/appears/2008/08/12/2004_type63374type63377type63380type82634_205199.shtml, letzter Zugriff 7.9.2009.

⁷ Die Ernennung *Habers* zum Leiter der EUMM Georgia erfolgte am 16.9.2008 durch den Beschluss EUMM/1/2008 bzw. 2008/894/GASP.

⁸ Zum auswärtigen Handeln der Gemeinschaft *Vedder*: Die Außenbeziehungen der EU und die Mitgliedstaaten: Kompetenzen, gemischte Abkommen, völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Wirkungen des Völkerrechts, EuR 2007, Beiheft 3, S. 57 ff.

a. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Im Drei-Säulen-Modell der EU steht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als zweite Säule neben den Europäischen Gemeinschaften und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (PJZS). Seit dem Vertrag von Maastricht von 1992 sieht die GASP eine intergouvernementale Kooperation auf der Ebene der mitgliedstaatlichen Regierungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vor. Charakteristisch ist, dass die EU um Rahmen der GASP außenpolitisch mit einer gebündelten Kraft und einheitlicher Stimme auftritt, um unter Berücksichtigung des Prinzips der Subsidiarität europäische Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben.

Akademische Diskussionen über die Rechtsfähigkeit der EU werden im Rahmen der GASP insofern außer Acht gelassen, als die EU nach Art. 24 EUV praktisch in eigenem Namen mit Drittstaaten Abkommen verhandelt und abschließt und sich damit völkerrechtlich bindet. Insbesondere hat die EU auf diesem Wege bereits im Rahmen der EUMM in Jugoslawien mit der Föderativen Republik Jugoslawien und mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Abkommen geschlossen.¹⁰ Im Rahmen der EUMM in Georgien hat die EU wie selbstverständlich gleichermaßen in eigenem Namen mit Georgien Abkommen geschlossen.¹¹ Abzugrenzen ist die GASP im Bereich der Außenbeziehungen der EU von der Gemeinsamen Handelspolitik gemäß der Art. 131-134 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und der Entwicklungspolitik gemäß der Artikel 177-181 EGV. Sowohl die Gemeinsame Handelspolitik als auch die Entwicklungspolitik werden der ersten Säule der EU, den Gemeinschaften, zugerechnet.¹²

aa) Ziele und Instrumente der GASP

Gemäß Art. 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) hat die GASP zum Ziel, die gemeinsamen Werte, die grundlegenden Interessen, die Unabhängigkeit und die Unversehrtheit der Union zu wahren; die Sicherheit der Union zu stärken; den Frieden zu

⁹ Vgl. *Mickell/Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 3. Auflage 2005, Stichwort „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“.

¹⁰ *Marquardt*, in v.d. Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage 2003, EU Art. 24, Rdnr. 4 ff. Vgl. dazu differenziert auch *Cremer*, in Calliess/Ruffert, EGV/EUV, EUV Art. 24 (ex-Art. J.14), 3. Auflage 2007, Rdnr. 1 ff.; kontrafaktisch ablehnend *Hilf*, in Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 37. EL 2008, EUV Art. 1, Rdnr. 36 ff.

¹¹ Vgl. das Abkommen zwischen der Europäischen Union und Georgien über die Rechtsstellung der Beobachtermission der Europäischen Union in Georgien vom 21.11.2008, ABI. L 310/31. In Beschluss 2008/877/GASP vom 24.10.2008 stützt sich der Rat auf Art. 24 EUV und sieht vor, dass das Abkommen mit Georgien „im Namen der Europäischen Union“ genehmigt wird (Art. 1). Weiterhin ermächtigt der Rat den Präsidenten des Rates, „die Person(en) zu bestellen, die befugt ist (sind), das Abkommen rechtsverbindlich für die Europäische Union zu unterzeichnen“ (Art. 2).

¹² Zur GASP vgl. nur *Oppermann*, Europarecht, 2005, S. 637 ff.; *Müller-Brandeck-Bocquet* (Hg.): Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, 2002; *Regelsberger*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest, 1993-2003, 2004. Vgl. weiterhin das vom Auswärtigen Amt herausgegebene „Vademecum für die Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik“, Edition Diplomatie, 2009, im Internet abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/GASP.pdf>, letzter Zugriff 14.9.2009.

wahren und die internationale Sicherheit entsprechend den einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen zu stärken; die internationale Zusammenarbeit zu stärken sowie die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu entwickeln und zu stärken. Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 11 Abs. 2 EUV verpflichtet, die GASP aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und gegenseitigen Solidarität zu unterstützen. Gemäß Art. 12 EUV werden die Ziele der GASP aus Art. 11 EUV durch folgende Mittel verfolgt: Bestimmung der Grundsätze und der allgemeinen Leitlinien für die GASP; Beschlüsse über gemeinsame Strategien; Annahme gemeinsamer Aktionen; Annahme gemeinsamer Standpunkte und Ausbau der regelmäßigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik.

bb) Der Rat und die GASP

Als intergouvernementale Kooperation ist der Europäische Rat, d.h. das Gremium der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU, das dominierende Organ der GASP. Gemäß Art. 13 EUV bestimmt er die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der GASP insbesondere auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen. Außerdem beschließt er gemeinsame Strategien, die in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, von der Union durchzuführen sind. Die Entscheidungen zur Festlegung und Durchführung der GASP auf Grundlage der vom Europäischen Rat aufgestellten Leitlinien obliegen dem Rat, d.h. dem zuständigen Ministerrat. Außerdem empfiehlt der Rat dem Europäischen Rat gemeinsame Strategien und führt diese durch, indem er insbesondere gemeinsame Aktionen und Standpunkte annimmt. Durch den Vertrag von Amsterdam von 1999 wurde das Amt des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, um GASP eine einheitliche Vertretung nach Außen zu geben. Seit 1999 bekleidet *Javier Solana* dieses Amt. Der Hohe Vertreter für die GASP ist in Personalunion der Generalsekretär des Rats der Europäischen Union, der gemäß Art. 18 Abs. 3, 26 EUV den Rat unterstützt. Bei allen gemeinsamen Aktionen im Rahmen der GASP, seien es Wahlbeobachtungen, Militäroperationen, Polizeieinsätze, Missionen zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit oder wie im vorliegenden Kontext Überwachungsmissionen, wird das sog. Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) dazu ermächtigt, unter der Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung der GASP wahrzunehmen.¹³

b. *Rechtliche Grundlagen der EUMM*

Bereits am 2. September 2009 war eine Sondierungsmission der EU nach Georgien entsandt worden, um relevante Informationen für eine zivile Mission der EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vorzubereiten. Insbesondere sollte an die bestehenden Mandate der OSZE und VN in Georgien angeknüpft werden.

Am 3. September 2008 verabschiedete der Rat eine Vorbereitungsmaßnahme für eine etwaige künftige ESVP-Mission in Georgien, die von der georgischen Regierung mit Schreiben vom 11. September 2008 auch als zivile Beobachtungsmission eingeladen

¹³ *Cremer*, in *Calliess/Ruffert*, EGV/EUV, EUV Art. 14 (ex-Art. J.4), 3. Auflage 2007, Rdnr. 4 ff.

wurde. Schließlich nahm der Rat am 15. September 2008 die Gemeinsame Aktion 2008/736 im Rahmen der GASP an, um eine Beobachtermission der Europäischen Union in Georgien (EUMM Georgia) zu errichten, die am 1. Oktober 2008 mit der operativen Arbeit beginnen sollte und auf mehrere Phasen ausgelegt war.¹⁴ Gestützt auf die Art. 14 und 25 Abs. 3 EUV brachte der Rat seine Bereitschaft zum Ausdruck, sich mit einer Gemeinsamen Aktion im Rahmen der GASP in Georgien zu engagieren, um sämtliche Bemühungen im Hinblick auf eine friedliche und dauerhafte Lösung des Konflikts zu unterstützen.

Gleichzeitig wies er daraufhin, dass eine friedliche und dauerhafte Lösung des Konfliktes in Georgien auf der uneingeschränkten Achtung der völkerrechtlichen Grundsätze der Unabhängigkeit, der Souveränität und der territorialen Integrität beruhen muss, wie sie u.a. in der Helsinki-Schlussakte der KSZE und den Resolutionen des VN-Sicherheitsrats zugrunde gelegt sind. Die Gemeinsame Aktion 2008/736 verweist auf den Sechs-Punkte-Plan als Grundlage für den Stabilisierungsprozess. Mit dem französischen Diplomaten *Pierre Morel* wurde auf Grundlage der Gemeinsamen Aktion 2008/736 am 25. September 2008 ein EU-Sonderbeauftragter (EUSR) für die Krise in Georgien ernannt.¹⁵ In dem Abkommen zwischen der EU und Georgien über die Rechtsstellung der Beobachtermission der EU in Georgien vom 21. November 2008¹⁶ regeln Georgien als Aufnahmestaat und die Entsendestaaten der EU die konkreten Rechtsverhältnisse des EUMM-Personals in Georgien. In Art. 18 der Gemeinsamen Aktion 2008/736/GASP wurde die EUMM zunächst für einen Zeitraum von 12 Monaten ausgelegt. Vom Rat wurde der Zeitraum der Mission um weitere 12 Monate bis zum 14. September 2010 verlängert.

aa) Ziele der EUMM

Gemäß Art. 2 Abs. 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/736/GASP sind die Ziele der EUMM in Georgien der Beitrag zur langfristigen Stabilität in Georgien und in der benachbarten Region sowie die kurzfristige Stabilisierung der Lage unter Einhaltung des Sechs-Punkte-Plans, so dass die Gefahr einer Wiederaufnahme der Feindseligkeiten zwischen den Konfliktparteien verringert wird.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 der Gemeinsamen Aktion 2008/736/GASP beobachten zivile Kräfte im Rahmen der EUMM das Handeln der Parteien einschließlich der Umsetzung des Sechs-Punkte-Plans. Beobachtungsgebiet ist ganz Georgien. Dabei geht die EU grundsätzlich vom völkerrechtlich anerkannten Gesamtterritorium Georgiens einschließlich Südossetiens und Abchasiens aus, obwohl dies von russischer Seite durch die Anerkennung der abtrünnigen Republiken konterkariert wird. De facto lässt die Zutrittsverweigerung für die EUMM-Beobachter über die Verwaltungslinien zwischen dem georgischen Kerngebiet und dem südossetischen bzw. abchasischen Territorium

¹⁴ Text der Gemeinsamen Aktion 2008/736/GASP im Internet abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:DE:PDF>, letzter Zugriff 11.9.2009.

¹⁵ Vgl. zu Aufgaben, Mandat, Finanzierung, Arbeitsstab, Berichterstattung, Koordinierung etc. des Sonderbeauftragten die Gemeinsamen Aktionen 2008/760/GASP und 2008/796/GASP.

¹⁶ ABl. L 310/31, im Internet abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:310:0031:0037:DE:PDF>, letzter Zugriff 3.10.2009.

neue Grenzen entstehen.¹⁷ Die parlamentarische Versammlung des Europarats hat in einer jüngsten Entschließung Russland aufgefordert, bis zum Ende des Jahres 2009 der EUMM auch Zutritt zu südossetischem und abchasischem Gebiet zu gewähren und die Durchlässigkeit der Verwaltungsgrenzen zu garantieren, um etwa den internationalen Hilfsorganisationen Zugang und die Gewährung von humanitärer Hilfe zu ermöglichen.¹⁸ Die EUMM soll sich vor Ort mit den bestehenden Missionen der VN und OSZE abstimmen. Weiterhin soll die EUMM mit anderen Maßnahmen der EU abgestimmt werden, um zur Stabilisierung, Normalisierung und Vertrauensbildung beizutragen. Insbesondere ist dabei an Maßnahmen im Rahmen der sog. Östlichen Partnerschaft zu denken.¹⁹ Gleichzeitig wird auf die europäische Unterstützung der Verwirklichung einer dauerhaften politischen Friedenslösung für Georgien abgezielt.

bb) Aufgaben der EUMM

Um die Ziele der EUMM entsprechend Art. 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/736/GASP zu erreichen, hat die Beobachtermission gemäß Art. 3 die konkreten Aufgaben der Stabilisierung, Normalisierung und Vertrauensbildung umzusetzen. Die Stabilisierungskomponente umfasst die Beobachtung, Analyse und Berichterstattung bezüglich der Lage des Stabilisierungsprozesses. Schwerpunkt ist die Umsetzung des Sechs-Punkte-Plans. Im Fokus stehen dabei der Truppenrückzug gemäß der Punkte 4 und 5 des Sechs-Punkte-Plans sowie die Beobachtung der Bewegungen und Handlungen von Störern und die Verletzung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht. Als vertrauensbildende Maßnahmen soll die EUMM u.a. Kontaktpflege zwischen den Parteien betreiben. Weiterhin sieht Art. 3 der Gemeinsamen Aktion 2008/736/GASP einen Beitrag der EUMM zur Verwirklichung einer europäischen Politik und eines künftigen Engagements der EU in Georgien vor. Dabei ist, wie oben erwähnt, an ein Europäisches Engagement im Rahmen der Östlichen Partnerschaft zu denken.²⁰

cc) Organisation der EUMM

In Art. 4 der Gemeinsamen Aktion 2008/736/GASP wird die Struktur der EUMM in ein Hauptquartier, verschiedene Außenstellen und eine Unterstützungskomponente unterteilt. Das Hauptquartier umfasst u.a. das Büro des Missionsleiters und befindet sich in Tiflis. Dem Hauptquartier obliegen alle erforderlichen Aufgaben im Rahmen der Anord-

¹⁷ Vgl. dazu *BAKS*, Georgien im Fokus, S. 7, 44.

¹⁸ Vgl. dazu den Bericht des Europarats vom 14.9.2009 im Internet unter: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12010.htm>, letzter Zugriff 2.10.2009.

¹⁹ Zur Östlichen Partnerschaft und Georgien vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von der außerordentlichen Tagung vom 1.9.2008, im Internet abrufbar unter: <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Georgien/Aktuell/080901ratsschlussfolgerungen.pdf>, letzter Zugriff 15.9.2009. Vgl. weiterhin *Hug*, Keeping Georgia on Europe's mind, Foreign Policy Centre, 2009. Zu den rechtlichen Grundlagen der Östlichen Partnerschaft vgl. *Tiede/Schirmer*, Die Östliche Partnerschaft der Europäischen Union im Rahmen des Gemeinschaftsrechts, Osteuropa-Recht, Heft 2 2009, S. 184-191.

²⁰ Der konkrete Umfang des Europäischen Engagements im Rahmen der Östlichen Partnerschaft in Georgien bleibt abzuwarten. Zu den Beziehungen der EU im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu Georgien vgl. die einschlägigen Internetseiten der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_georgia_de.htm, letzter Zugriff 14.9.2009.

nungs- und Kontrollbefugnis und der Unterstützung der Mission. Außenstellen in Form von *regional field offices* befinden sich in Tiflis/Basaleti, Gori, Poti und in Zugidi. Die Personalausstattung wird von 22 EU-Mitgliedstaaten getragen und besteht aus 350 Mitarbeitern in Hauptquartier und Stab sowie 200 Beobachtern. Art. 13 der Gemeinsamen Aktion 2008/736/GASP sah als finanziellen Bezugsrahmen der Mission zunächst 31.000.000 EUR vor. In der Gemeinsamen Aktion 2008/759/GASP vom 25. September 2008 wurde der finanzielle Bezugsrahmen zur Deckung der Kosten der EUMM auf 35.000.000 EUR, in der Gemeinsamen Aktion 2009/294/GASP vom 23. März 2009 auf 37.100.000 EUR und durch die Gemeinsame Aktion 2009/572/GASP vom 27. Juli 2009 auf 49.600.000 EUR erhöht. Die Gemeinsame Aktion 2008/736/GASP regelt außerdem detailliert die Befugnisse, Pflichten und Rechtsstellung von Leitung und Personal der EUMM (Art. 5 ff.); weiterhin u.a. die politische Kontrolle und strategische Leitung (Art. 10), die Beteiligung von Drittstaaten (Art. 11) und die Sicherheit (Art. 12).

2. Fazit

Die durch den Rat beschlossene Beobachtermission EUMM ist im Rahmen der GASP als Gemeinsame Aktion 2008/736 vom 15. September 2008 auf Art. 14 EUV gegründet.²¹ Dem politischen und sicherheitspolitischen Komitee (PSK) obliegt gemäß Art. 25 EUV die politische Leitung und strategische Kontrolle der Operation. Die europarechtliche Fundierung der Mission wirft mithin kaum Probleme auf. Etwas anderes ergibt sich jedoch bei der politischen Betrachtung des Engagements der EU in der transkaukasischen Region. Der Erfolg der EUMM hängt im Wesentlichen von der Tragfähigkeit des zugrunde liegenden Sechs-Punkte-Plans ab. Nur wenn die Konfliktparteien aus der Waffenstillstandsregelung in den Zustand eines dauerhaften Friedens überführt werden können, kann die EUMM als erfolgreich angesehen werden. Problematisch sind dabei die Implikationen einiger Bestimmungen des Sechs-Punkte-Plans, die weiterhin Einfluss auf die Zukunft der transkaukasischen Region haben werden.

a. Unzulänglichkeiten des Sechs-Punkte-Plans

Problematisch am Sechs-Punkte-Plan ist die Aussparung der expliziten Verhandlung der Statusfrage Georgiens sowie der abtrünnigen Provinzen, d.h. die Aussparung der Frage der Souveränität und territorialen Integrität Georgiens, die durch das russische Agieren im Südkaukasus zumindest in ihrer Ausdehnung auf Südossetien und Abchasien in Frage gestellt ist. Damit ist der zugrundeliegende *frozen conflict* nach wie vor latent und lediglich aus dem Fokus der politischen Agenda genommen. Seine Virulenz ist damit jedoch keinesfalls beseitigt.

Die internationale Staatengemeinschaft wird sich früher oder später mit der Statusfrage Südossetiens und Abchasiens befassen müssen und sorgfältig zwischen herkömmlichem Völkerrecht, das die territoriale Integrität von Staaten nahezu unangetastet lässt, und fortgeschrittener Völkerrechtspraxis, die etwa im Falle des Kosovo Ausnahmen von der

²¹ Vgl. dazu *Cremer* der die EUMM in Jugoslawien als typische Form Gemeinsamer Aktionen der GASP einordnet, in *Callies/Ruffert, EGV/EUV, EUV Art. 14 (ex-Art. J.4)*, 3. Auflage 2007, Rdnr. 5.

territorialen Integrität zulässt, abwägen.²² Ein weiteres Sicherheitsrisiko, das der Sechspunkte-Plan nicht ausräumen konnte, ist die Wahrscheinlichkeit eines Vorgehens russischer Kräfte in der Region, das Georgien als Verletzung seiner territorialen Integrität auffassen wird. Nach georgischen Angaben liegt auf Vermittlung *Sarkozys* ein russischer Vorbehalt zum Sechspunkte-Plan vor, wonach Russland im Rahmen des Punktes 5. auch außerhalb Südossetiens und Abchasiens militärische Präsenz zu Sicherheitsmaßnahmen zeigen darf. Allerdings soll sich der Vorbehalt nicht auf bewohntes georgisches Gebiet und die strategisch wichtige ost-westliche Autostraße E 60 von Tiflis bis ans Schwarze Meer beziehen. Von diesem Vorbehalt haben russische Kräfte bisher unter georgischem Protest Gebrauch gemacht und es steht nicht zu erwarten, dass die russischen Kräfte tatsächlich dauerhaft und sehr sensibel mit der behaupteten territorialen Integrität Georgiens umgehen werden.

b. *Ausblick*

Was den Präzedenzcharakter der EUMM für weitere Auslandsmissionen der EU angeht, bleibt festzustellen, dass die zu Gemeinsamen Aktionen im Rahmen der GASP oder ESVP führenden Ratsentscheidungen letztlich von den im Rat vertretenen Mitgliedstaaten getroffen werden. Mithin verbleibt die originäre Entscheidung über das grundsätzliche Ob und Wie über weitere ähnlich geartete Auslandseinsätze bei den Mitgliedstaaten. Der EU kommt hier keine eigene Entscheidungsgewalt zu, wenngleich sie mit dem PSK zur Konkretisierung und Ausführung der Ratsentscheidungen ermächtigt ist. Dies ist gleichwohl nur die juristische Fundierung außenpolitisch motivierter Gemeinsamer Aktionen der EU. Geopolitische und strategische Sichtweisen können eine differenzierte Einschätzung der tatsächlichen Handlungsfreiheit und -pflichten der Mitgliedstaaten liefern. Unter Umständen kann sich die EU nicht vor weiterem außenpolitisch stabilisierendem Engagement in ihrem näheren Umfeld verschließen.

Durch die Vermittlungsbemühungen der EU, die schließlich zum Abschluss des Sechspunkte-Plans führten, und durch die Errichtung der EUMM hat sich die EU *volens* zu einem Mitspieler im Georgien-Konflikt entwickelt. Dabei wird das Engagement der EU im Rahmen der EUMM von georgischer Seite höher eingeschätzt als die VN- oder OSZE-Beobachtermissionen.²³ Ein Rückzug scheint ohne weiteres nicht mehr möglich zu sein, schließlich hat die EU bereits Verantwortung in einem Maß übernommen, dass ein Rückzug aus der Region zu unübersehbaren Folgen führen könnte.²⁴ Über die Überwachung des Waffenstillstands der Konfliktparteien hinaus muss die EU vor allem politische und wirtschaftliche und nicht zuletzt humanitäre Aufbauhilfe in der Region leisten, wenn eine langfristige Befriedung der Interessengegensätze erreicht werden soll. Eine Implementierung rechtsstaatlicher Grundsätze und die wirtschaftliche Integration kann die EU vor allem im Rahmen der jüngst begründeten Östlichen Partnerschaft leisten.²⁵ Dass die EU dabei Russland nicht übergehen sollte, versteht sich von

²² Vgl. dazu *BAKS*, Georgien im Fokus, S. 55 ff.

²³ Vgl. *BAKS*, Georgien im Fokus, S. 13.

²⁴ Vgl. *Riecke*, Eine europäische Angelegenheit: EU und NATO im Südkaukasus, DGAP Standpunkt, September 2008, Nr. 15.

²⁵ Vgl. *BAKS*, Georgien im Fokus, S. 51.

selbst.²⁶ Schließlich wird eine russische Präsenz im Südkaukasus auch in Zukunft kaum zu übersehen sein und der Anschluss oder zumindest die Assoziierung Südossetiens und Abchasiens an die Russische Föderation, wie dies völkerrechtlich auch immer legitimiert sein wird, ist de facto nicht unwahrscheinlich. Dabei sollte die EU auf einen Abbau der georgisch-russischen Konfliktpotentiale hinwirken und die russisch-georgischen Trennlinien nicht durch eine forcierte Integration Georgiens in die europäische Einflusszone verschärfen. Eine Stabilisierung des Südkaukasus liegt in einem gesamteuropäischen Interesse sowohl der EU, Georgiens zumal, nicht zuletzt aber auch Russlands.

²⁶ Vgl. zum Verhältnis Russlands zur Östlichen Partnerschaft *Stewart*: Russland und die Östliche Partnerschaft, SWP-Aktuell 21, April 2009, im Internet abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5935, letzter Zugriff 9.6.2009 und *Meister/May*: Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen, DGAP Standpunkt, Nr. 7, September 2009, im Internet abrufbar unter <http://www.dgap.org/fi/europa/mitteleuropa/publikationen/view/1deal eef3a99908a1ee11de8f87331da46d128b128b.html>, letzter Zugriff 2.10.2009.