



Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie  
Proseminar BMIB  
Neue Entwicklungen und Herausforderungen in der internationalen Politik  
Dozent: Dr. Kai Hirschmann  
Wintersemester 2016/2017

## **Wege aus der Isolation für De-Facto-Staaten? – Die Abchasien-Politik der EU –**

von

**Linus Ködding-Zurmühlen**

# Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Die historischen Hintergründe: Der Abchasien-Konflikt .....	4
3. Die politischen Rahmenbedingungen in Georgien nach dem Augustkrieg 2008 .....	7
3.1 Die aktuelle Situation in Abchasien .....	7
3.2 Die Abchasien-Politik Georgiens.....	10
4. 'Engagement without Recognition' - Die Abchasien-Strategie der EU .....	13
4.1 Die 'Non-Recognition and Engagement Policy' .....	13
4.2 Eine kritische Wirkungsanalyse der NREP .....	14
5. Fazit .....	18
6. Literaturverzeichnis.....	20

## 1. Einleitung

De-Facto-Staaten als quasi 'weiße Flecken' auf der 'Landkarte der internationalen Politik' haben in den letzten Jahren unter anderem durch die Sezessionsbestrebungen in der Ukraine eine neue Aufmerksamkeit auf sich vereinen können. Eher im Hintergrund der politischen Debatte, aber auch im post-sowjetischen Raum angesiedelt, bilden die als 'Frozen Conflicts' bekannten Konflikte um die De-Facto Staaten Abchasien und Südossetien in Georgien sowie Bergkarabach in Aserbaidshan tiefe geopolitische Risse im Machtgefüge des eurasischen Kontinents.

Im Mittelpunkt des öffentlichen politischen Diskurses stehen dabei zumeist aber die politischen Großmächte der Europäischen Union und Russland. Beide bemühen sich um mehr Einfluss im Südkaukasus, der eine mehr, der andere weniger. Doch die Leidtragenden sind die Menschen in den De-Facto-Staaten selbst und die Geflüchteten aus diesen Regionen. Denn Isolation und nur einseitige Abhängigkeit von Russland, das fast als einziger Staat die Unabhängigkeit der De-Facto-Staaten anerkennt, halten jegliche Art von Entwicklung in den De-Facto-Staaten weitestgehend zurück. Die Strategie der EU in Abchasien könnte ein Wegweiser für mehr ökonomisches und soziales Engagement in dieser isolierten Region sein, ohne damit direkt eine politische Aussage zu verbinden und den Konflikt wieder aufzuwärmen.

In dieser Arbeit soll die Abchasien-Strategie der EU in Hinblick auf ihr De-Isolations-Potential kritisch analysiert werden und geprüft werden, ob sie für den De-Facto-Staat Abchasien einen gangbaren Weg aus der Isolation darstellt, woraus sich folgende Leitfrage ableitet:

**Inwiefern kann die 'Non-Recognition and Engagement Policy' der EU Abchasien aus der Isolation führen und den Weg zur Konflikttransformation ebnen?**

Um das Potential einer De-Isolations-Politik analysieren zu können, müssen zunächst die historischen Hintergründe des Abchasien-Konfliktes beleuchtet werden. Daraufhin sollen die veränderten politischen Rahmenbedingungen nach dem Augustkrieg 2008, welche zur Initiierung einer EU-Strategie beigetragen haben, erläutert werden. Diese umfassen auch eine kurze Paraphrasierung der aktuellen Situation in Abchasien und Georgiens Umgang mit dem De-Facto-Staat. Danach folgt eine nähere Betrachtung der einzelnen Elemente und Ziele der 'Non-Recognition and Engagement Policy' (NREP) der Europäischen Union. Zuletzt

sollen diese Elemente vor dem Hintergrund der Leitfrage kritisch analysiert werden und mögliche Handlungsempfehlungen beleuchtet werden.

## **2. Die historischen Hintergründe: Der Abchasien-Konflikt**

Die Ursachen des Abchasien-Konflikts in Georgien sind ähnlich wie bei den anderen sogenannten 'Frozen Conflicts' in den Anfangszeiten der Sowjetunion zu finden. Nach einer kurzen staatlichen Unabhängigkeit wurde Georgien 1921 als Georgische Sozialistische Sowjetrepublik (GSSR) in die Sowjetunion eingegliedert.<sup>1</sup> Abchasien war zunächst eine eigenständige Sowjetrepublik, die allerdings mit der GSSR assoziiert wurde, und wurde erst 1931, initiiert durch Josef Stalin, der selbst ethnischer Georgier ist, in die GSSR eingegliedert. Um nationalistische Strömungen zu unterbinden gestand die UdSSR den Provinzen Abchasien, Adscharien und Südossetien eine politisch-administrative Eigenständigkeit als Autonome Sowjetrepublik innerhalb der GSSR zu.<sup>2</sup>

Das Zusammenleben der verschiedenen Ethnien in Georgien verlief größtenteils friedlich, zumindest wenn man die Abwesenheit von physischer Gewalt betrachtet. Allerdings wurden die Abchasen teilweise systematisch in ihren kulturellen Rechten beschnitten und die Bewahrung ihrer eigenen nationalen Identität repressiv behandelt.<sup>3</sup> Für die Abchasen bedeuteten die Jahre ab 1931, nach der Eingliederung unter die GSSR, eine Zeit der "Georgianization"<sup>4</sup>. Die Abchasische Sprache wurde verboten, Abchasische Schulen durch Georgische ersetzt und sogar die Ortsbezeichnungen wurden durch Georgische ausgetauscht. Von 1937 bis 1953 wurden viele Georgier nach Abchasien umgesiedelt, nachdem die Regierung unter Lavrenty Beria, beeinflusst von Stalin, extra eine spezielle Behörde dafür eingerichtet hatte. Dadurch stieg der Anteil der georgischen Bevölkerung in Abchasien bis 1959 auf 39,1 % der Gesamtbevölkerung Abchasiens. In den Jahrzehnten nach Stalins Tod 1953 wurden die Abchasischen Schulen dann wieder geöffnet und wieder

---

<sup>1</sup> Vgl. BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG: Innerstaatliche Konflikte. Georgien, 17. Dezember 2015, in: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatlichekonflikte/54599/georgien>, abgerufen am 26. März 2017.

<sup>2</sup> Vgl. HIRSCHMANN, KAI: Wie Staaten schwach werden. Fragilität von Staaten als internationale Herausforderung, Bonn 2016, S. 157.

<sup>3</sup> Vgl. ebd., S. 158.

<sup>4</sup> KVARCHELIA, LIANA: Georgia-Abkhazia Conflict: View from Abkhazia, in: INSTITUTE FOR EUROPEAN, RUSSIAN AND EURASIAN STUDIES (Hrsg.): Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, Jg. 6 (1998) 1, S. 18-27, S. 19.

öffentlich abchasisch gesprochen. Die Politik der 'Georgisierung' wurde jedoch entschärft weitergeführt.<sup>5</sup>

Ab 1986 kam es dann unter Michail Gorbatschow in der UdSSR zu einer Reformbewegung, bekannt als Glasnost und Perestroika, welche zu Demokratisierungsprozessen im politisch-administrativen System führten.<sup>6</sup> Als klar wurde, dass sich die Sowjetunion im Zerfall befindet, kam es im multiethnischen Georgien zu nationalistischen Unabhängigkeitsbewegungen. Aus Angst vor dem Verlust ihrer verbliebenen Rechte und dem Status als autonome Gebiete in einem unabhängigen Georgien formierten sich auch ossetische und abchasische nationalistische Gruppierungen parallel zur georgischen Unabhängigkeitsbewegung.<sup>7</sup> Unter Swiad Gamsachurdia, der dann 1991 erster Präsident des unabhängigen Georgiens wurde, kam es 1989 in Südossetien zu ersten gewaltsamen Auseinandersetzungen. Um in Abchasien nicht auch noch einen militärischen Konflikt zu provozieren, versuchte Gamsachurdia die Abchasier mit kleinen Zugeständnissen zu besänftigen.<sup>8</sup>

Aber nur knapp drei Wochen nachdem sich die Republik Abchasien am 23. Juli 1992 als unabhängig erklärt hatte, marschierte das georgische Militär in Abchasien ein. Die daraufhin begonnenen militärischen Auseinandersetzungen wurden erst mit der Einnahme Suchum/Is durch die Abchasischen Truppen Ende Juni 1993 beendet.<sup>9</sup> Seitdem betrachtet sich Abchasien als eigenständige Republik und etwa 1500 russische Soldaten sichern als Friedenstruppe den 1994 geschlossenen Waffenstillstand.<sup>10</sup> Eine auf Wunsch der georgischen Regierung eingesetzte Untersuchungskommission der UN befand, dass sich zuerst die Georgier und dann die Abchasen für grobe Menschenrechtsverletzungen bis hin zu ethnischen Säuberungen schuldig gemacht haben. Einige der ethnischen Georgier in Abchasien hatten sich im Krieg dem georgischen Militär angeschlossen und flohen teilweise

---

<sup>5</sup> Vgl. KVARCHELIA, LIANA: Georgia-Abkhazia Conflict: View from Abkhazia, in: INSITUTE FOR EUROPEAN, RUSSIAN AND EURASIAN STUDIES (Hrsg.): Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, Jg. 6 (1998) 1, S. 18-27, S. 19.

<sup>6</sup> Vgl. BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG: Innerstaatliche Konflikte. Georgien, 17. Dezember 2015, in: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatlichekonflikte/54599/georgien>, abgerufen am 26. März 2017.

<sup>7</sup> Vgl. ebd.

<sup>8</sup> Vgl. KVARCHELIA, LIANA: Georgia-Abkhazia Conflict: View from Abkhazia, in: INSITUTE FOR EUROPEAN, RUSSIAN AND EURASIAN STUDIES (Hrsg.): Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, Jg. 6 (1998) 1, S. 18-27, S. 20.

<sup>9</sup> Vgl. HIRSCHMANN, KAI: Wie Staaten schwach werden. Fragilität von Staaten als internationale Herausforderung, Bonn 2016, S. 159.

<sup>10</sup> Vgl. KVARCHELIA, LIANA: Georgia-Abkhazia Conflict: View from Abkhazia, in: INSITUTE FOR EUROPEAN, RUSSIAN AND EURASIAN STUDIES (Hrsg.): Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, Jg. 6 (1998) 1, S. 18-27, S. 20.

aufgrund der begangenen Kriegsverbrechen aus dem Land.<sup>11</sup> Was auch in diesem Konflikt neben den anderen genannten Kriegshandlungen geschah, zielte absichtlich auf die Vernichtung der abchasischen Identität, wie beispielsweise das Verbrennen aller Dokumente der abchasischen Staatsarchive und historischen Institute. Einige hohe Staatspersonen drohten im georgischen Fernsehen sogar öffentlich mit der Auslöschung des gesamten abchasischen Volkes.<sup>12</sup>

Am 26. November 1994 erklärte das abchasische Parlament dann wiederholt seine Unabhängigkeit und forderte die Gründung einer Konföderation. Hinzu kamen Versuche des Beitritts zur Russischen Föderation. Aber im Gegensatz zu dem ebenfalls sezeessionswilligen Südossetien blieb es relativ ruhig in Abchasien, was militärische Konflikte betraf - trotz der Ablehnung aller georgischen Vorschläge zur Konfliktlösung zwischen 1994 und 2008. Erst im Jahre 2008 flammten die Sezessionskonflikte wieder auf als die NATO erste Verhandlungen über die Mitgliedschaft von ehemaligen Sowjetstaaten wie Ukraine und Georgien beschloss.<sup>13</sup> Russland sah sich infolgedessen einer schwindenden Einflussphäre in diesen Staaten gegenüber und zwischen Russland und Georgien schaukelten sich kleine Provokationen hoch, welche in heftigen kriegerischen Auseinandersetzungen, vor allem in Südossetien, mündeten. Russland, welches sich in Südossetien wie in Abchasien zu dem Zeitpunkt bereits große Einflussphären geschaffen hatte, unterstützte die Südosseten militärisch und konnte die Georgier im August 2008 innerhalb weniger Tage besiegen.<sup>14</sup> Am 26. August 2008 erkannte Russland dann die Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens offiziell an. Die beiden De-Facto-Staaten sind seitdem noch stärker von Georgien getrennt als vor dem Augustkrieg 2008. Das Staatsbudget von Abchasien wird außerdem seitdem etwa zur Hälfte von Russland finanziert, was, wenn man die Delegation des Grenzschutzes an Russland hinzunimmt, eine große Abhängigkeit von Russland bedeutet.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Vgl. KVARCHELIA, LIANA: Georgia-Abkhazia Conflict: View from Abkhazia, in: INSTITUTE FOR EUROPEAN, RUSSIAN AND EURASIAN STUDIES (Hrsg.): Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, Jg. 6 (1998) 1, S. 18-27, S. 21.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 22.

<sup>13</sup> Vgl. HIRSCHMANN, KAI: Wie Staaten schwach werden. Fragilität von Staaten als internationale Herausforderung, Bonn 2016, S. 160.

<sup>14</sup> Vgl. ebd.

<sup>15</sup> Vgl. ebd., S. 161

### **3. Die politischen Rahmenbedingungen in Georgien nach dem Augustkrieg 2008**

Der Augustkrieg 2008 zwischen Georgien und Russland hat einschneidende Auswirkungen auf die politischen Rahmenbedingungen im Abchasisch-Georgischen Konflikt gehabt. Um diese neuen Rahmenbedingungen im Hinblick auf eine mögliche Konfliktlösung zu verstehen, braucht es eine differenzierte Betrachtung des politischen, wirtschaftlichen, sowie gesellschaftlichen Status Quo in Georgien und dem De-Facto-Staat Abchasien selbst.

#### **3.1 Die aktuelle Situation in Abchasien**

Der Augustkrieg 2008 zwischen Russland und Georgien stellt einen tiefen Einschnitt für den De-Facto-Staat Abchasien dar, denn dessen politische Realität hat sich mit der Anerkennung der Unabhängigkeit durch Russland nicht unerheblich verändert.<sup>16</sup> Diese Geste Russlands hat nämlich nicht nur Symbolcharakter, sondern in vielerlei Hinsicht auch ein deutlich gesteigertes Engagement in Abchasien zur Folge.

Zum Einen sorgt Russlands weiter ausgebauten Militärpräsenz für Abchasiens Sicherheit und zum Anderen durch finanzielle Unterstützung für dessen wirtschaftliches Überleben. Ungefähr 5000 Sicherheitskräfte und Grenzkontrolleure sind in Abchasien stationiert worden und Moskau investierte zwischen 2009 und 2012 ungefähr 350 Millionen Euro in militärischer Infrastruktur.<sup>17</sup> Die Investitionen flossen unter anderem in einen Militärflughafen in Gudauta und in einen Marinestützpunkt in Ochamchira, sowie in den Schutz der abchasisch-georgischen Grenze.<sup>18</sup> Die finanzielle Unterstützung der abchasischen Wirtschaft steht der militärischen in nichts nach. Seit 2009 finanziert Moskau den abchasischen Staatshaushalt mit 1,9 Billionen Rubel pro Jahr. Die Rentenzahlungen Moskaus für abchasische Bürger - von denen ca. 80 Prozent einen russischen Pass haben - belaufen

---

<sup>16</sup> Vgl. RELITZ, SEBASTIAN: De-facto-Staaten als zentrale Herausforderung europäischer Integration: Der Fall Abchasien, in: ECKART D. STRATENSCHULTE (Hrsg.) Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen, Baden-Baden 2015, S. 261-292, S. 279.

<sup>17</sup> Vgl. INTERNATIONAL CRISIS GROUP (Hrsg.): Abkhazia: The Long Road to Reconciliation, Brussels 2013, Europe Report No. 224, S. 3.

<sup>18</sup> Vgl. RELITZ, SEBASTIAN: De-facto-Staaten als zentrale Herausforderung europäischer Integration: Der Fall Abchasien, in: ECKART D. STRATENSCHULTE (Hrsg.) Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen, Baden-Baden 2015, S. 261-292, S. 279.

sich auf etwa 2 Billionen Rubel.<sup>19</sup> Neben diesen regelmäßigen Zahlungen wurden außerdem durch einen umfassenden Entwicklungsplan noch einmal zwischen 2010 und 2012 Infrastruktur-Projekte, wie der Bau von Straßen oder Schulen, mit 11 Billionen Rubel finanziert.<sup>20</sup>

Abchasien steht somit in starker Abhängigkeit zu Russland. Das zeigt sich besonders auch darin, dass die abchasische Wirtschaft die Fähigkeit verliert eigene Unternehmen aufzubauen und ein eigenes Wirtschaftsvolumen zu generieren, da das russische Geld nicht in die Förderung von Wirtschaftsentwicklung und die dafür nötigen Fähigkeiten fließt.<sup>21</sup> Ein Wissensaustausch über neue Technologien und Methoden in weiteren zentralen Bereichen, wie der Gesundheitsversorgung und Bildung ist aufgrund der Isolation von der internationalen Gemeinschaft und einseitigen Abhängigkeit von Russland kaum möglich.<sup>22</sup> Im Bereich der Außen- und Innenpolitik darf Russlands Einfluss laut HARZL<sup>23</sup> aber nicht überschätzt werden. Nach Russlands Anerkennung der abchasischen Unabhängigkeit haben bisher nur fünf weitere Staaten nachgezogen, eine Integration in die internationale Gemeinschaft durch Russlands diplomatischen Vorstoß ist also gescheitert.<sup>24</sup> In den sogenannten "Genfer Gesprächen" zur Konfliktlösung sitzt Abchasien auch nicht mit einer offiziellen Delegation, sondern darf nur in informellen Arbeitsgruppen teilnehmen.<sup>25</sup> In der Innenpolitik gibt es zudem einige ungelöste Streitigkeiten, die die gegensätzlichen Interessen Abchasiens und Russlands symbolisieren, wie zum Beispiel die Frage des Land- und Immobilienbesitzes, von der russische Staatsbürger bislang ausgeschlossen sind, oder dem Status der abchasischen Kirche, die von Russland immer noch zur Georgisch-Orthodoxen Kirche gezählt wird.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. INTERNATIONAL CRISIS GROUP (Hrsg.): Abkhazia: The Long Road to Reconciliation, Brussels 2013, Europe Report No. 224, S. 6.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 6-7.

<sup>21</sup> Vgl. ebd., S. 7.

<sup>22</sup> Vgl. GRONO, MAGDALENA: Isolation of Post-Soviet Conflict Regions Narrows the Road to Peace, International Crisis Group, 23. November 2016, in:

<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/isolation-post-soviet-conflict-regions-narrows-road-peace>, abgerufen am 26.03.2017, S. 4.

<sup>23</sup> Vgl. MARKEDONOV, SERGEY: Benedikt Harzl: International law in a position to provide interaction with de-facto states, Caucasus Times, 05. Dezember 2013, in: <http://abkhazworld.com/aw/interview/1113-caucasus-times-interview-with-benedikt-harzl>, abgerufen am: 26.03.2017.

<sup>24</sup> Vgl. ebd.

<sup>25</sup> Vgl. ebd.

<sup>26</sup> Vgl. FISCHER, SABINE (Hrsg.): Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, Berlin 2016, SWP-Studie, S. 59.



Dass die verschiedenen Interessen Russlands und Abchasiens nicht so leicht vereinbar sind, zeigte sich auch als im Frühjahr 2014 erste Ideen zu einem Assoziationsabkommen in der Öffentlichkeit bekannt wurden. In der abchasischen Politik und Zivilgesellschaft versammelten sich daraufhin Proteste gegen die Assoziierung und zahlreiche Akteure bezeichneten diese als Gefahr für die abchasische Unabhängigkeit.<sup>27</sup> Im Mai 2014 kam es zudem zu Straßenprotesten in der Hauptstadt Suchum/i, welche kurz darauf zum Sturz des Präsidenten Alexander Ankwab führten. Auslöser war aber nicht das geplante Abkommen, sondern der Streit um die Einbürgerungsverfahren für die in Gal/i lebende georgische Bevölkerung, welche von der nationalistischen Oppositionspartei Front Nationaler Einheit Abchasiens (FNEA) als verfassungswidrig bezeichnet wurden. Durch "interne[] Elitekonflikte[]"<sup>28</sup> und dem zentralistischen Führungsstil des Präsidenten Ankwab, hatte die Regierung jedoch schon länger einen schweren Stand. In den anschließenden Wahlen gewann die Opposition dann auch und Raul Chadschimba von der FNEA kam an die Macht.<sup>29</sup>

Der Russland nahestehende Chadschimba nahm dann auch kurz darauf die Verhandlungen mit Russland über ein neues Assoziierungsabkommen wieder auf.<sup>30</sup> Der daraufhin von Moskau vorgelegte Entwurf enthielt "tief in den abchasischen Souveränitätsanspruch eingreifende Maßnahmen"<sup>31</sup>, die gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitsräume, sowie Gesellschafts- und Wirtschaftsräume schaffen sollten. Auch dieser Entwurf löste in der Öffentlichkeit Entsetzen aus und Moskau wurde die Unterwanderung der abchasischen Staatlichkeit vorgeworfen. Der dann Ende November 2014 unterzeichnete Vertrag enthielt zwar einige Zugeständnisse an Abchasien, bedeutete aber trotzdem in der Außen-, Wirtschafts-, und Sicherheitspolitik eine engere Anbindung an Russland.<sup>32</sup> Mit der Unterzeichnung des Abkommens waren zudem weitere finanzielle Unterstützungen für Abchasien verknüpft - Russland hatte bis 2017 12 Millionen Rubel versprochen.<sup>33</sup> Im Jahr 2015 verzögerten sich die Auszahlungen aber und es zeichnete sich eine wirtschaftliche Krise

---

<sup>27</sup> Vgl. FISCHER, SABINE (Hrsg.): Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, Berlin 2016, SWP-Studie, S. 59.

<sup>28</sup> Ebd., S. 60.

<sup>29</sup> Vgl. ebd.

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S. 61.

<sup>31</sup> Ebd.

<sup>32</sup> Vgl. ebd., S. 62.

<sup>33</sup> Vgl. RELITZ, SEBASTIAN: De-facto-Staaten als zentrale Herausforderung europäischer Integration: Der Fall Abchasien, in: ECKART D. STRATENSCHULTE (Hrsg.) Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen, Baden-Baden 2015, S. 261-292, S. 280.

ab.<sup>34</sup> Die Desillusionierung in der Bevölkerung über die aktuelle Politik und die Wirtschaftskrise wurden im Jahr 2016 dann auch in vorgezogene Wahlen umgemünzt. Dabei wurden immer öfter Zweifel laut, wirklich auf Russlands Unterstützung zählen zu können.<sup>35</sup>

Die in diesem Kapitel nachgezeichneten oft kontroversen Beziehungen zwischen Abchasien und Russland zeigen in welchem Dilemma sich der De-Facto-Staat Abchasien befindet. Zum Einen braucht Abchasien die wirtschaftliche Unterstützung Russlands und den Schutz vor einer militärischen Konfliktlösung Georgiens, zum Anderen ist aber das Ziel Abchasiens ein unabhängiger Staat zu sein, der auch von der internationalen Gemeinschaft anerkannt ist und nicht nur allein von Russland gestützt wird.

### **3.2 Die Abchasien-Politik Georgiens**

Auch für Georgien hat der Augustkrieg 2008 erhebliche Veränderungen in der politischen Situation zur Folge gehabt. Als Reaktion auf Russlands Anerkennung der abchasischen Unabhängigkeit hat Georgien die Isolations-Politik gegenüber Abchasien gesetzlich verschärft und seine Bemühungen eines Anschlusses an EU und NATO entschlossener vorangetrieben.

Was die weitere Annäherung an den Westen betrifft, schlossen Georgien und die Nato 2014 ein 'Substantial Nato-Georgia Package', welches unter anderem ein neues militärisches Trainingszentrum, sowie Nato-Übungen in Georgien umfasst.<sup>36</sup> Zudem steht ein Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der EU in Aussicht, dessen Bestimmungen von Georgien nach und nach umgesetzt werden.<sup>37</sup> Als unmittelbare Reaktion nach dem Augustkrieg kann allerdings der Erlass des 'Gesetzes über die besetzten Gebiete' gesehen werden, welches im Oktober 2008 in Kraft getreten ist.<sup>38</sup> Es stellt eine restriktive Regelung des allgemeinen Umganges mit Abchasien dar und richtet sich sowohl an Akteure aus Georgien, als auch an internationale staatliche und nicht-staatliche Organisationen und alle Wirtschaftsakteure. Es beinhaltet unter anderem, dass Akteure von außerhalb keine

---

<sup>34</sup> Vgl. FISCHER, SABINE (Hrsg.): Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, Berlin 2016, SWP-Studie, S. 62.

<sup>35</sup> Vgl. ebd., S. 63.

<sup>36</sup> Vgl. ebd., S. 54

<sup>37</sup> Vgl. ebd.

<sup>38</sup> Vgl. AKABA, NATELLA/KHINTBA, IRAKLI: Abkhaz Perspective. Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, London 2011, S. 32.

Geschäfte und Investitionen in Abchasien durchführen dürfen und die abchasischen Gebiete nur von georgischer Seite aus betreten und dorthin auch wieder verlassen werden dürfen.<sup>39</sup>

Das Gesetz ist somit ein klares Bekenntnis zur Isolations-Politik gegenüber dem De-Facto-Staat Abchasien. Dass auch nur von 'besetzten Gebieten' die Rede ist, zeigt, dass Georgien mit aller Macht versucht, den Prozess der schleichenden Anerkennung der abchasischen Unabhängigkeit zu verhindern und die Perzeption der absoluten Unrechtmäßigkeit dieses Prozesses aufrechtzuerhalten.<sup>40</sup>

Diese Art der Reproduktionen von bestimmten Perzeptionen ist auch im Zusammenhang mit der Konstruktion Russlands als 'Besetzer' des georgischen Territoriums in Abchasien, zu erkennen. Sowohl das Gesetz, als auch die allgemeine Taktik der georgischen Regierung zielen darauf ab, den Konflikt-Kontext von einem Georgisch-Abchasischen Konflikt auf eine Konfrontation allein zwischen Georgien und Russland zu schieben, bei der Abchasien nicht als Konfliktpartei anerkannt ist.<sup>41</sup> In der georgischen Politik werden die Minderheiten-Gruppen wie Abchasien und Südossetien dargestellt, als wären sie von Russland instrumentalisiert und gegen Georgien aufgehetzt worden.<sup>42</sup> Einer der Stereotypen, die den Augustkrieg überlebt haben, ist unter anderem auch die Idee, dass die Abchasen und Georgier schon immer friedlich miteinander gelebt haben und es nie zu einem Krieg gekommen wäre, wenn Russland die beiden nicht gegeneinander ausgespielt hätte.<sup>43</sup> Diese Perzeptionen manifestieren sich dann im Unwillen Georgiens den offiziellen Status der abchasischen Delegation in den 'Genfer Gesprächen' anzuerkennen und im Ablehnen eines Gewaltverzichts-Abkommens mit Abchasien, welches laut Tiflis stattdessen mit Russland abgeschlossen werden sollte.<sup>44</sup>

In den Jahren 2009 und 2010 wurde das 'Gesetz über die besetzten Gebiete' durch eine 'Staatliche Strategie für die besetzten Gebiete: Engagement durch Kooperation' erweitert,

---

<sup>39</sup> Vgl. FISCHER, SABINE (Hrsg.): Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, Berlin 2016, SWP-Studie, S. 56.

<sup>40</sup> Vgl. AKABA, NATELLA/KHINTBA, IRAKLII: Abkhaz Perspective. Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, London 2011, S. 33.

<sup>41</sup> Vgl. ebd., S. 32.

<sup>42</sup> Vgl. MARKEDONOV, SERGEY: Benedikt Harzl: International law in a position to provide interaction with de-facto states, Caucasus Times, 05. Dezember 2013, in: <http://abkhazworld.com/aw/interview/1113-caucasus-times-interview-with-benedikt-harzl>, abgerufen am: 26.03.2017.

<sup>43</sup> Vgl. AKABA, NATELLA/KHINTBA, IRAKLII: Abkhaz Perspective. Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, London 2011, S. 23.

<sup>44</sup> Vgl. ebd., S. 32-22.

allerdings beruhte diese letzten Endes auf denselben Prinzipien wie das Gesetz.<sup>45</sup> Sowohl in der Strategie, als auch im Gesetz wird die Regierung in Suchum/i ausgeschlossen. Die Öffnung für Bildungsmöglichkeiten und Wirtschaftskooperationen beispielsweise, welche in der neuen Strategie als De-Isolations-Maßnahmen propagiert wurden, sollten ohne Einbindung der abchasischen Regierung stattfinden und stellt somit die Bevölkerung über den verfassungsmäßigen Rahmen.<sup>46</sup> Trotz allem hatte die georgische Regierung aber letztendlich eine neue Phase im Umgang mit Abchasien angebrochen, denn 2012 wurde unter der neuen Koalition 'Georgischer Traum' und ihrem 'Staatsminister für Reintegration' Paata Sakareischwili der Kontakt auch mit der abchasischen Regierung vertieft. Allerdings war das Misstrauen in Abchasien aufgrund des in Kraft gebliebenen Gesetzes über die besetzten Gebiete zu groß, als dass die neue Strategie etwas hätte bewirken können.<sup>47</sup>

Die neue Koalition hatte sich auch auf die Fahne geschrieben das Verhältnis mit Russland zu verbessern, was zum Teil auch Erfolg hatte, denn seit 2013 darf Georgien wieder Mineralwasser, Wein und Agrarprodukte nach Russland exportieren. Eine spürbare Verbesserung der Beziehungen blieb aber aufgrund der grundsätzlichen Uneinigkeit über Abchasien und Südossetien aus.<sup>48</sup> Zudem kam zunehmend Kritik an der Regierung auf, vor allem durch die stärkste Oppositionspartei Vereinte Nationale Bewegung (VNB), die diese aufgrund der Annäherungsversuche an Russland einer prorussischen Politik bezichtigte.<sup>49</sup> Die anhaltende wirtschaftliche Schwäche Georgiens hat zudem zu einer spürbaren Politikverdrossenheit und Desillusionierung in der Bevölkerung beigetragen. Es herrscht hohe Arbeitslosigkeit und das BIP schrumpft beständig.<sup>50</sup> Für die konfliktpolitische Ausrichtung in der georgischen Politik ist das kaum förderlich, vor allem wenn man den Vorrang der euroatlantischen Integration mit den wirtschaftlichen Früchten des Handels mit Russland in Einklang bringen will.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Vgl. FISCHER, SABINE (Hrsg.): Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, Berlin 2016, SWP-Studie, S. 57.

<sup>46</sup> Vgl. AKABA, NATELLA/KHINTBA, IRAKLII: Abkhaz Perspective. Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, London 2011, S. 33.

<sup>47</sup> Vgl. FISCHER, SABINE (Hrsg.): Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, Berlin 2016, SWP-Studie, S. 57.

<sup>48</sup> Vgl. ebd., S. 55.

<sup>49</sup> Vgl. ebd.

<sup>50</sup> Vgl. ebd., S. 58.

<sup>51</sup> Vgl. ebd., S. 57.

## **4. 'Engagement without Recognition' - Die Abchasien-Strategie der EU**

Ein weiterer Akteur, der im Konflikt zwischen Georgien und Abchasien eine Rolle spielt, ist die Europäische Union. Bis zum Augustkrieg 2008 war die EU der größte Geldgeber für zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungsprojekte in Abchasien. Es fehlte jedoch an einer politischen Strategie hinter dem Engagement.<sup>52</sup> Mit der neuen politischen Realität nach dem Augustkrieg wurde dann 2009 eine eigene Strategie zum Umgang mit dem De-Facto-Staat Abchasien entworfen.<sup>53</sup> Neben ihrer Beteiligung an den Genfer Gesprächen ist die EU mit der 'European Union Monitoring Mission' (EUMM) zudem auch vor Ort verstärkt präsent.<sup>54</sup>

### **4.1 Die 'Non-Recognition and Engagement Policy'**

Die sogenannte 'Non-Recognition and Engagement Policy' (NREP) der EU stützt sich grob auf zwei Eckpfeiler, zum Einen die Nicht-Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und zum Anderen ein verstärktes Engagement in dem De-Facto-Staat.<sup>55</sup>

Die Strategie der Nicht-Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens soll sich vor allem auf die förmliche Unterstützung der territorialen Integrität Georgiens beziehen, ohne diese aber proaktiv zu gestalten. Alles politische Engagement in Abchasien soll auf diesem Grundsatz aufgebaut sein. Ein wichtiges Anliegen des Engagements ist die Herstellung und Vertiefung von Kontakten sowohl auf georgischer als auch auf abchasischer Seite. Diese haben teilweise unterschiedliche Absichten und Ziele. Vermehrter Kontakt mit der Zivilgesellschaft soll beispielsweise in der Bevölkerung für mehr Vertrauen der EU gegenüber sorgen und in Abchasien die internationale Isolation aufbrechen. Der Fokus soll dabei auf der Menschenrechtswahrung und wirtschaftlicher Integration liegen.<sup>56</sup> Bei der Vertrauensbildung ist besonders wichtig, dass eine Politisierung durch die Konfliktparteien vermieden wird, damit auch eine bedingungslose Bereitstellung humanitärer Hilfe gewährleistet sein kann. Auf die Unterstützung der Binnenflüchtlinge (IDPs) soll weiterhin ein hoher Wert gelegt werden. Kontakte mit russischen Diplomaten gilt es jedoch soweit wie

---

<sup>52</sup> Vgl. KIROVA, ISKRA: Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, Los Angeles 2012, CPD Perspectives on Public Diplomacy, S. 44.

<sup>53</sup> Vgl. SMOLNIK, FRANZISKA: Lessons Learned? The EU and the South Caucasus De Facto States, in: CAUCASUS ANALYTICAL DIGEST, Nr. 36-36 (2012), S. 2-6, S. 3.

<sup>54</sup> Vgl. FISCHER, SABINE: The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, Brussels 2010, EUISS Seminar Report, S. 3.

<sup>55</sup> Vgl. ebd.

<sup>56</sup> Vgl. ebd.

möglich zu beschränken, wenn diese nicht auf eine Konfliktlösung abzielen.<sup>57</sup> Um den Austausch zwischen den Regierungen und Behörden zu erhöhen reist der Sonderbeauftragte der Europäischen Union (EUSB) für den Südkaukasus regelmäßig nach Abchasien und besucht die dortige Regierung.<sup>58</sup>

Ein übergeordnetes Ziel dieses Engagements ist es eine positivere Wahrnehmung der EU in der Bevölkerung und Politik Abchasiens als stabilisierender Akteur im Konfliktkontext und darüber hinaus zu schaffen, was den einseitigen Diskursen in Abchasien entgegenwirken soll und "alternative political narratives"<sup>59</sup> in den Vordergrund rücken soll. Diese sind besonders für ein langfristiges Ziel der Konfliktlösung unabdingbar. Außerdem würde ein ausbleibendes Engagement der EU in Abchasien den De-Facto-Staat weiter in Russlands Einflussphäre drängen.

## 4.2 Eine kritische Wirkungsanalyse der NREP

FISCHER<sup>60</sup> hat in dem nahezu einzigen von offizieller EU-Seite veröffentlichten Bericht zur NREP 2010 gefordert, dass der Fokus der Strategie auf De-Isolation und Transformation liegen sollte. Bis heute ist mit etwa 40 Millionen Euro viel Geld in die Implementierung der Strategie geflossen, jedoch sind die Wirkungen, die sich dadurch versprochen wurden, weitestgehend ausgeblieben.<sup>61</sup> Vor allem die Sichtbarkeit der EU im De-Facto-Staat ist weiterhin gering geblieben. Der gewöhnliche Abchasier weiß nicht einmal, dass die EU in seiner Region investiert. Das liegt vor allem daran, dass einige der ambitionierten Ideen der NREP bis heute nicht umgesetzt wurden, bzw. nur in geringem Maße.<sup>62</sup>

Des Weiteren haben andere Partner Projekte der EU übernommen und weitergeführt wie zum Beispiel das UN Development Program. Die EU hat außerdem seine Rolle in Projektförderungen nicht weit genug nach außen getragen, als dass diese auf der lokalen Ebene Resonanz hätte erzeugen können.<sup>63</sup> Ein wichtiges Instrument, um die Sichtbarkeit der EU in Abchasien zu erhöhen wäre zum Beispiel ein Informations-Büro der EU in Suchum/i, welches auch keine rechtliche Basis haben müsste. Ein ähnliches Status-neutrales Büro der

---

<sup>57</sup> Vgl. FISCHER, SABINE: The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, Brussels 2010, EUISS Seminar Report, S. 3.

<sup>58</sup> Vgl. ebd., S. 5.

<sup>59</sup> Ebd., S. 3.

<sup>60</sup> Vgl. ebd., S.6.

<sup>61</sup> Vgl. DE WAAL, THOMAS: Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories, Brussels 2017, S. 4.

<sup>62</sup> Vgl. ebd.

<sup>63</sup> Vgl. ebd.

EU-Kommission wurde auch bereits im Kosovo und in Nord-Zypern umgesetzt.<sup>64</sup> Dadurch könnten die Werte und Politik der EU vor Ort besser nach außen getragen werden und wertvolle Kontakte geknüpft werden, um die Möglichkeiten für weiteres Engagement in der Region zu erweitern.<sup>65</sup>

Ein Bereich des Engagements, den sich die EU auf die Fahne geschrieben hat, ist, die Bildungsmöglichkeiten junger Abchasier zu verbessern. Doch auch dort ist bisher zu zaghaft vorgegangen worden. Nur einige wenige abchasische Studenten haben bereits die Möglichkeit bekommen in Brüssel zu studieren und nur zwei Stipendien stehen jungen Abchasiern für ein Studium an britischen Universitäten zur Verfügung.<sup>66</sup> FISCHER<sup>67</sup> sprach sogar schon 2010 in ihrem NREP-Report davon, dass in einer kleinen Region wie Abchasien bereits 80 oder 100 Stipendien signifikante positive Auswirkungen auf die dortige Gesellschaft haben können. Der EU sollte also bekannt sein, dass dort viel mehr Potential steckt, als sie bisher ausgeschöpft hat. Allerdings ist dazu zu sagen, dass vor einer erfolgreicherer Umsetzung einige Probleme bewältigt werden müssen, bei welchen sowohl von der EU, als auch von Abchasien und Georgien mehr Pragmatismus gefordert ist.

Um ein formelles Austausch-Programm mit europäischen Universitäten ins Leben zu rufen, ist beispielsweise eine Zulassung der Abschlüsse an der sogenannten Abkhaz State University vonnöten, was ohne georgische Zustimmung momentan nicht möglich ist. Außerdem sind die Ressourcen und Standards an Abchasiens Universität für internationalen Austausch nicht gut genug ausgebaut, wobei die EU aber durch gezielte Investitionen in Bildungsinstitutionen vor Ort mittelfristig zu einer Verbesserung beitragen könnte.<sup>68</sup> Ein viel weitreichenderes Problemfeld sind die international nicht anerkannten Pässe der Abchasier. Die meisten besitzen russische Pässe, welche nach der unilateralen Anerkennung von Russland in Abchasien verteilt wurden. Georgien und ein Großteil der internationalen Gemeinschaft

---

<sup>64</sup> Vgl. KIROVA, ISKRA: Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, Los Angeles 2012, CPD Perspectives on Public Diplomacy, S. 53.

<sup>65</sup> Vgl. ebd.

<sup>66</sup> Vgl. DE WAAL, THOMAS: Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories, Brussels 2017, S. 5.

<sup>67</sup> Vgl. FISCHER, SABINE: The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, Brussels 2010, EUISS Seminar Report, S. 8.

<sup>68</sup> Vgl. DE WAAL, THOMAS: Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories, Brussels 2017, S. 5.

sehen diese aber als illegal an.<sup>69</sup> Ein abchasischer Student, der im Ausland studieren will, braucht aber einen gültigen Pass.

Als Alternative kam 2011 von der georgischen Regierung die Idee Status-neutraler Reisedokumente auf. Aber in der Konfliktregion scheiterte die Idee daran, dass die Abchasier den Ländercode Georgiens auf den Pässen ablehnten und nicht in georgisches Gebiet reisen wollen, um diese abzuholen<sup>70</sup>, was in der abchasischen Gesellschaft politisch und sozial konfliktiv ist.<sup>71</sup> Da Reisefreiheit eines der zentralen Anliegen der NREP und ihrem Fokus auf De-Isolation ist, sollte mehr Pragmatismus und Flexibilität gerade auch von der EU zu erwarten sein, die aber bisher noch keinen eigenen Lösungsentwurf für das Problem erarbeitet hat. Es sollte also eine Priorität der EU sein, so schnell wie möglich ein von allen Konfliktparteien akzeptables Reisedokument in enger Abstimmung mit den Konfliktparteien zu ermöglichen, wie zum Beispiel Pässe mit neutralen IDs, welche auch von internationalen Organisationen ausgegeben werden können.<sup>72</sup>

Die Politik des Engagements sollte sich aber im Hinblick auf das Ziel der De-Isolation nicht nur auf die Reisefreiheit beschränken. In der NREP steht vor allem die wirtschaftliche und gesellschaftliche Interaktion mit Regierung und Zivilgesellschaft in Abchasien im Mittelpunkt.<sup>73</sup> Hier hat die EU auch schon bereits durch Förderung von privaten Unternehmen auf beiden Seiten der Konfliktlinie einen Hebel angesetzt<sup>74</sup>, jedoch kann und muss auch hier noch nachgelegt werden, was das Beispiel der Nicht-Wahrnehmung von EU-Investitionen in großen Teilen der abchasischen Gesellschaft zeigt. Ein gewisser Grad an wirtschaftlicher Interdependenz mit dem De-Facto-Staat kann Dialoge mit Eliten und Meinungsmachern aufbauen, was auch zu einem Spillover-Effekt auf die Zivilgesellschaft führen könnte.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> Vgl. GRONO, MAGDALENA: Isolation of Post-Soviet Conflict Regions Narrows the Road to Peace, International Crisis Group, 23. November 2016, in: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/isolation-post-soviet-conflict-regions-narrows-road-peace>, abgerufen am 26.03.2017, S. 3.

<sup>70</sup> Vgl. ebd.

<sup>71</sup> Vgl. DE WAAL, THOMAS: Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories, Brussels 2017, S. 3.

<sup>72</sup> Vgl. KIROVA, ISKRA: Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, Los Angeles 2012, CPD Perspectives on Public Diplomacy, S. 52.

<sup>73</sup> Vgl. FISCHER, SABINE: The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, Brussels 2010, EUISS Seminar Report, S. 7.

<sup>74</sup> Vgl. ebd.

<sup>75</sup> Vgl. KIROVA, ISKRA: Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, Los Angeles 2012, CPD Perspectives on Public Diplomacy, S. 53.



Wirtschaftliches Engagement sollte aber nicht nur auf der Mikro-Ebene halt machen, sondern sollte in einem größeren Kontext auch den Ausbau von Handelsabkommen mit EU-Mitgliedsstaaten beinhalten. Ein Beispiel kann sich auch an dem von der EU-Kommission verhandelten Abkommen zwischen dem türkischen und dem griechischen Teil Zyperns genommen werden. Das 'Turkish Cypriot Chamber of Commerce' in Nord-Zypern wurde von der EU-Kommission in Abstimmung mit der Republik Zypern autorisiert, die dortigen Handelswaren zu zertifizieren, ein gutes Beispiel dafür, dass wirtschaftliche Aktivitäten keine politische Anerkennung mit sich bringen müssen.<sup>76</sup>

Die Aushandlung zwischen Engagement und Nicht-Anerkennung ist allerdings ein Drahtseilakt, welcher in der öffentlichen und politischen Debatte klare Begrifflichkeiten erfordert, ohne die es schnell zu Missverständnissen und unabsichtlichen Provokationen kommen kann, wie das Beispiel einer Resolution des Europaparlaments 2011 zeigte. Die Resolution rief die EU-Institutionen dazu auf Abchasien und Südossetien als 'besetzte Gebiete' zu verstehen, was dem Image der EU in Abchasien einigen Schaden zufügte. COOLEY & MITCHELL<sup>77</sup> fordern sogar, dass die Wortwahl 'territoriale Integrität', die EU-Politiker im Kontext der Zusammenarbeit mit Georgien benutzen, mit dem Begriff 'Souveränität' ersetzt werden sollte, da 'territoriale Integrität' proaktive, eventuell sogar militärische Unterstützung signalisiert und somit von beiden Konfliktparteien falsch interpretiert werden kann. JAHN<sup>78</sup> geht sogar soweit, für interne Debatten in der EU "zur Überwindung der aussichtslosen dogmatischen Positionen der unbedingten Anerkennung der territorialen Integrität"<sup>79</sup> zu plädieren.

HUSEYNOV<sup>80</sup> kritisiert außerdem, dass der einzige begrifflich klare Teil der NREP der der Nicht-Anerkennung der abchasischen Unabhängigkeit ist und das, was hinter dem Begriff "Engagement" steht, noch sehr unklar ist. Er plädiert auch dafür bei Verhandlungen nicht

---

<sup>76</sup> Vgl. KIROVA, ISKRA: Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, Los Angeles 2012, CPD Perspectives on Public Diplomacy, S. 52.

<sup>77</sup> Vgl. COOLEY, ALEXANDER/MITCHELL, LINCOLN A.: Engagement without Recognition: A New Strategy toward Abkhazia and Eurasia's Unrecognized States, in: THE WASHINGTON QUARTERLY, Jg. 33 (2010) 4, S. 63.

<sup>78</sup> Vgl. JAHN, EGBERT: Neue Perspektiven für die „eingefrorenen Konflikte“ im Südkaukasus durch die „Europäische Nachbarschaftspolitik“? Frankfurt 2015, Frankfurter Montags-Vorlesungen. Politische Streitfragen in zeitgeschichtlicher Perspektive, S. 16.

<sup>79</sup> Ebd.

<sup>80</sup> Vgl. HUSEYNOV, TABIB: Transitional intervention strategies for conflict transformation in the South Caucasus, in: CAUCASUS SURVEY, Jg. 2 (2014) 1-2, S. 130-141, S. 134.

von 'Konfliktlösung' zu sprechen sondern von 'Konflikttransformation'. Es sollten also nicht die jeweiligen Endziele der Konfliktparteien im Vordergrund stehen, sondern es braucht eher eine langfristige, ergebnisoffene Strategie in Richtung Normalisierung und Friedenskonsolidierung.<sup>81</sup> Dafür besitzt die NREP bei konsequenter Implementierung einiges an Potential.

Gerade die weiter wachsende Anbindung Abchasiens an Russland engt eine Implementierung der NREP jedoch zeitlich ein. Die EU ist also gezwungen zu handeln, will sie ihren Einfluss in Abchasien vergrößern und Russlands Dominanz eindämmen. DE WAAL<sup>82</sup> fordert von der EU demnach mehr Geld und Kreativität in die Implementierung der NREP zu stecken und auch seine Mitgliedsstaaten an die Strategie zu erinnern und mehr Einsatz dafür einzufordern. Aber damit diese Vorschläge auch Erfolg haben können, muss auch ein Umdenken in der Wahrnehmung der EU-Strategie erfolgen. Denn solange das Bewerben einer alternativen Perspektive zur Abhängigkeit von Russland durch die NREP von den Abchasen als Ersatz für die russische Präsenz interpretiert wird und nicht als Ergänzung, bleiben die Chancen für eine erfolgreiche Implementierung gering.<sup>83</sup>

## 5. Fazit

Die 'Non-Recognition and Engagement Policy' der EU hat auch fast 8 Jahre nach ihrer ersten Implementierung noch nicht die Wirkung entfaltet, die sich damit versprochen wurde. Dies liegt vor allem an den schwierigen Bedingungen, die dem Kontext des Konfliktes zu Grunde liegen. Die anhaltende Isolationspolitik Georgiens, die die georgische Regierung mit meist leeren Versprechen zu mehr Engagement in der Konfliktregion mehr schlecht als recht zu verdecken versucht und das Dilemma des De-Facto-Staates Abchasien, der zwischen der verlockenden Hilfe aus Russland und den eigenen Interessen der Unabhängigkeit hin- und hergerissen scheint, sind nicht gerade ideale Bedingungen, die eine Konfliktlösung in absehbarer Zeit möglich erscheinen lassen. Doch genau aus diesem Grund ist es so wichtig,

---

<sup>81</sup> Vgl. HUSEYNOV, TABIB: Transitional intervention strategies for conflict transformation in the South Caucasus, in: CAUCASUS SURVEY, Jg. 2 (2014) 1-2, S. 130-141, S. 134.

<sup>82</sup> Vgl. DE WAAL, THOMAS: Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories, Brussels 2017, S. 4.

<sup>83</sup> Vgl. SMOLNIK, FRANZISKA: Lessons Learned? The EU and the South Caucasus De Facto States, in: CAUCASUS ANALYTICAL DIGEST, Nr. 36-36 (2012), S. 2-6, S. 4.

dass dem De-Facto-Staat Abchasien aus der Isolation geholfen wird, denn ein von der internationalen Gemeinschaft isoliertes und von Russland abhängiges Abchasien würde eine Konfliktlösung in noch weitere Ferne rücken lassen.

Die NREP der EU hat einige gute Ansätze, die erheblich zu einer De-Isolation beitragen können und bei richtiger Implementierung auch eine langfristige Konflikttransformation zur Folge haben können. Dafür muss die EU aber noch viel mehr Engagement zeigen und eine klarere Linie entwickeln, nach der auch ihre Mitgliedsstaaten angeleitet werden können, mehr Kooperation mit Abchasien zu wagen, ohne politische Streitigkeiten mit Georgien befürchten zu müssen. Auch um für den Umgang der internationalen Gemeinschaft mit anderen De-Facto-Staaten als Beispiel dienen zu können - und das Potential besteht durchaus - muss die Strategie noch viel engagierter umgesetzt werden. Die vielen Probleme die sich der NREP schon entgegengestellt haben sind nämlich, neben der fehlenden Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien, auch Folge der halbherzigen Umsetzung der NREP, die die EU in der Wahrnehmung der Konfliktregionen nämlich meist in keinem guten Licht dastehen lassen. Die Einrichtung eines Informations-Büros wäre da eine einfach umsetzbare Idee, um dem entgegenzuwirken und Interaktion zu erleichtern.

Gerade um die De-Isolation voranzutreiben darf die NREP zudem nicht als monistische Strategie gesehen werden, sondern sollte auch an die EU-Nachbarschaftspolitik (ENP) und die Östliche Partnerschaft (ÖP) angeknüpft werden. Hier eröffnen sich noch weitere mögliche Betrachtungsgegenstände, die im Rahmen dieser Arbeit aber nicht mehr behandelt werden können. Als Beispiel neben einer an De-Facto-Staaten angepassten ENP<sup>84</sup> wäre hier auch für Abchasien interessant die Türkei als möglichen, alternativen Wirtschaftspartner zu Russland zu beleuchten.<sup>85</sup> Eher aus theoretischer Perspektive könnte es sich außerdem lohnen, die völkerrechtliche Debatte um das Selbstbestimmungsrecht der Völker auch für De-Facto-Staaten wie Abchasien zu öffnen.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Vgl. KIROVA, ISKRA: Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, Los Angeles 2012, CPD Perspectives on Public Diplomacy, S. 55.

<sup>85</sup> Vgl. EISSLER, ERIC R.: Can Turkey De-Isolate Abkhazia? in: TURKISH POLICY QUARTERLY, Jg. 12 (2013) 3, S. 125-135.

<sup>86</sup> Vgl. JAHN, EGBERT: Neue Perspektiven für die „eingefrorenen Konflikte“ im Südkaukasus durch die „Europäische Nachbarschaftspolitik“? Frankfurt 2015, Frankfurter Montags-Vorlesungen. Politische Streitfragen in zeitgeschichtlicher Perspektive.

## 6. Literaturverzeichnis

AKABA, NATELLA/KHINTBA, IRAKLII: Abkhaz Perspective. Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, London 2011.

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG: Innerstaatliche Konflikte. Georgien, 17. Dezember 2015, in: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatlichekonflikte/54599/georgien>, abgerufen am 26. März 2017.

COOLEY, ALEXANDER/MITCHELL, LINCOLN A.: Engagement without Recognition: A New Strategy toward Abkhazia and Eurasia's Unrecognized States, in: THE WASHINGTON QUARTERLY, Jg. 33 (2010) 4, S. 59-73.

DE WAAL, THOMAS: Enhancing the EU's Engagement with Separatist Territories, Brussels 2017.

EISSLER, ERIC R.: Can Turkey De-Isolate Abkhazia? in: TURKISH POLICY QUARTERLY, Jg. 12 (2013) 3, S. 125-135.

FISCHER, SABINE (Hrsg.): Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine, Berlin 2016, SWP-Studie.

FISCHER, SABINE: The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia, Brussels 2010, EUISS Seminar Report.

GEGESHIDZE, ARCHIL/HAINDRAVA, IVLIAN: Georgian Perspective. Transformation of the Georgian-Abkhaz conflict: rethinking the paradigm, London 2011.

GRONO, MAGDALENA: Isolation of Post-Soviet Conflict Regions Narrows the Road to Peace, International Crisis Group, 23. November 2016, in: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/isolation-post-soviet-conflict-regions-narrows-road-peace>, abgerufen am 26.03.2017.

HIRSCHMANN, KAI: Wie Staaten schwach werden. Fragilität von Staaten als internationale Herausforderung, Bonn 2016.

HUSEYNOV, TABIB: Transitional intervention strategies for conflict transformation in the South Caucasus, in: CAUCASUS SURVEY, Jg. 2 (2014) 1-2, S. 130-141.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (Hrsg.): Abkhazia: The Long Road to Reconciliation, Brussels 2013, Europe Report No. 224.

JAHN, EGBERT: Neue Perspektiven für die „eingefrorenen Konflikte“ im Südkaukasus durch die „Europäische Nachbarschaftspolitik“? Frankfurt 2015, Frankfurter Montags-Vorlesungen. Politische Streitfragen in zeitgeschichtlicher Perspektive.

KIROVA, ISKRA: Public Diplomacy and Conflict Resolution: Russia, Georgia and the EU in Abkhazia and South Ossetia, Los Angeles 2012, CPD Perspectives on Public Diplomacy.

KVARCHELIA, LIANA: Georgia-Abkhazia Conflict: View from Abkhazia, in: INSTITUTE FOR EUROPEAN, RUSSIAN AND EURASIAN STUDIES (Hrsg.): Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, Jg. 6 (1998) 1, S. 18-27.

MARKEDONOV, SERGEY: Benedikt Harzl: International law in a position to provide interaction with de-facto states, Caucasus Times, 05. Dezember 2013, in: <http://abkhazworld.com/aw/interview/1113-caucasus-times-interview-with-benedikt-harzl>, abgerufen am: 26.03.2017

RELITZ, SEBASTIAN: De-facto-Staaten als zentrale Herausforderung europäischer Integration: Der Fall Abchasien, in: ECKART D. STRATENSCHULTE (Hrsg.) Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen, Baden-Baden 2015, S. 261-292.

SMOLNIK, FRANZISKA: Lessons Learned? The EU and the South Caucasus De Facto States, in: CAUCASUS ANALYTICAL DIGEST, Nr. 36-36 (2012), S. 2-6.