

Regionale Konflikte in der Perspektive der "Nach-September-Welt" - Neue Optionen für den Südkaukasus?

Von Gernot Erler

Der 11. September 2001 hat den Blick auf die Welt verändert. Regionale Konflikte, die sich bis dato im Windschatten der sogenannten großen Weltpolitik befanden, rücken plötzlich ins Zentrum der internationalen Wahrnehmung. Dies gilt auch für die Region des südlichen Kaukasus, der immer dann Aufmerksamkeit zuteil wird, wenn ein "eingefrorener Konflikt" wieder explodiert, bevor das kurzfristig erwachte öffentliche Interesse erneut in allgemeine Verwunderung und Ratlosigkeit umschlägt.

Eröffnen die veränderten Rahmenbedingungen der internationalen Politik neue Optionen im Hinblick auf den Südkaukasus? Welche Rolle kann dabei die EU spielen? Wie können westliche (europäische) Interessen stärker in Übereinstimmung mit russischen Interessen gebracht werden, was eine Konfliktlösung erleichtern würde? Wie können die anderen regionalen Akteure konstruktiv mit eingebunden werden? Dies auszuloten ist Aufgabe der internationalen Politik. Erste Überlegungen hierzu sind in dem folgenden Beitrag enthalten.

Mehr als zehn Jahre nach Erlangung ihrer staatlichen Unabhängigkeit sind die drei Staaten des südlichen Kaukasus Georgien, Armenien und Aserbaidschan nach wie vor von politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Instabilität geprägt. Die gesamte Region bleibt durch zahlreiche interdependente Konflikte, Krisen, Spannungen und Interessengegensätze bestimmt. Schwache staatliche Strukturen sind ein für alle drei Länder gültiges regionales Phänomen.

Die größten Probleme stellen ungelöste ethno-territoriale Konflikte und Spannungen mit Minderheiten im Südkaukasus dar. Dazu gehören die Konflikte in Abchasien und Südossetien in Georgien sowie der nach wie vor ungelöste Konflikt um Nagorny-Karabach zwischen Armenien und Aserbaidschan. Begleitet werden diese drei "großen" Konflikte von einer Vielzahl kleinerer, im Westen häufig nur einem kleinen Teil der Öffentlichkeit bekannten Konflikte, die diese Region im Würgegriff halten.

Darüber hinaus zeichnen sich alle drei Staaten nach wie vor durch Demokratie- und Menschenrechtsdefizite und das Fehlen oder eine nur unzulängliche Entwicklung von Bürgergesellschaften aus. Ungeklärte Nachfolgefragen steigern die innenpolitische Fragilität.

Die gesamte Entwicklung der Region wird durch wirtschaftliche und soziale Probleme, verbunden mit Mängeln beim Transformationsprozess behindert. Organisierte Kriminalität mit mafiösen Strukturen in Politik und Wirtschaft, insbesondere durch Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, beeinträchtigen die innere Sicherheit aller drei Staaten. Korruption auf allen staatlichen Ebenen, Klientelismus und Ineffizienz des gesamten öffentlichen Sektors stellen eine weitere zusätzliche Belastung dar.

Zugleich ist die Region des südlichen Kaukasus von großer geostrategischer Bedeutung. Sie bildet die Schnittstelle konkurrierender, teils kollidierender geopolitischer und energiepolitischer Interessen der Vereinigten Staaten, Russlands sowie der Türkei und des Irans. Dabei geht es vorrangig um die Erschließung und den Transport der reichen Erdöl- und Erdgasvorkommen im Kaspischen Meer.

In den letzten Jahren ist die Erdölförderung in Aserbaidschan um fast 70 Prozent gestiegen und für die kommenden Jahre werden weitere Steigerungen prognostiziert. Die Bedeutung des kaspischen Erdöls wird aus europäischer Sicht nicht zuletzt aufgrund der in absehbarer Zeit ausgeschöpften Reserven in der Nordsee zunehmen und damit zwangsläufig die Frage der Sicherheit von Transportrouten durch die kaukasische Region aufwerfen. Zwar gehen selbst die optimistischsten Prognosen in Bezug auf die Vorkommen in der Kaspischen Region nicht so weit, dass sie auch nur annähernd die

Größenordnung des Persischen Golfs erreichen werden; für die Versorgung Europas können sie jedoch eine wichtige Bedeutung erlangen.

Die in Ost-West-Richtung verlaufenden Transportrouten stellen die wichtigste Verbindungslinie zwischen dem Kaspischen Meer und dem Schwarzen Meer dar und führen damit durch ein Gebiet, in dem es auf engstem Raum eine immense ethnische Vielfalt und eine so große Anzahl regionaler Konflikte gibt, wie in keiner anderen Region auf der Welt. Dies führt zwangsläufig zu der Erkenntnis, dass die politische Stabilisierung der Südkaukasusregion (die Konfliktlage im Nordkaukasus, insbesondere in Tschetschenien, ist ein Thema, auf das hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden kann) im elementaren Interesse Europas liegt.

Der Südkaukasus rückt näher an Europa heran

Mit der unmittelbar bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union nach Osteuropa und der langfristig angestrebten Ausdehnung nach Südosteuropa, der Verleihung des EU-Kandidatenstatus an die Türkei, der beabsichtigten NATO-Öffnung sowie der vor gut einem Jahr vollzogenen Aufnahme der südkaukasischen Staaten in den Europarat rückt die Region näher an Europa. Eine fortgesetzte oder sich sogar verschärfende Destabilisierung hätte zwangsläufig nachteilige Auswirkungen auf die südosteuropäischen Staaten und damit auch auf die übrigen europäischen Staaten.

Sowohl die EU als auch Deutschland verfolgen in der Region keine unmittelbar geostrategischen Interessen. Zwar sind eine Reihe europäischer Mineralölkonzerne in der Region mit expliziten energiepolitischen Interessen vertreten, im Vordergrund der europäischen Politik steht jedoch das Interesse an kooperativer Konfliktbewältigung und Krisenprävention, regionaler Stabilität, Zusammenarbeit und ungehinderter Energiezufuhr aus dem Südkaukasus und Zentralasien.

Europa ist bereits seit langem in vielfältiger Weise im Südkaukasus engagiert. Die OSZE, der Energiechartavertrag, der Europarat sowie die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit den genannten Ländern garantieren bereits ein eng verzahntes Beziehungsgeflecht, das dennoch weiter ausbaufähig wäre.

Diese enge Anbindung dürfte einer der Gründe für das große Ansehen sein, das EU und Deutschland in der Region genießen. Die Tatsache, dass die EU über die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, TACIS, die Regionalprogramme INNOGATE und TRACECA sowie umfassende humanitäre Hilfe im Rahmen des ECHO-Programms als größter Geber und bedeutender politischer Partner mit der Region verbunden ist, stärkt die Erwartungen und das Vertrauen in die EU ebenfalls.

Deutschland ist bilateral als zweitgrößter Geber, durch seine unmittelbare Mittwirkung an internationaler Vermittlung für eine politische Lösung der regionalen Konflikte sowie multilateral über die EU und die internationalen Förder- und Finanzinstitutionen (IWF, Weltbank, etc.) ebenfalls erheblich im Südkaukasus engagiert.

Die Europäische Union ist seit längerem bestrebt, ihre Politik in und die Zusammenarbeit mit dem Südlichen Kaukasus auszubauen. Darin wird sie von der Bundesregierung uneingeschränkt unterstützt. Dazu gehören ein effektiverer Einsatz bisheriger EU-Instrumente wie besonders der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan; ein verstärkter politischer bilateraler und regionaler Dialog, der Russland, Iran und die Türkei mit einbezieht; eine stärkere Fokussierung auf regionale Aspekte im Hinblick auf eine Lösung der Konflikte und eine politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie eine verstärkte Koordination der EU-Politik in internationalen Organisationen sowie mit anderen internationalen Organisationen in der Region wie dem Europarat, der OSZE, der Vereinten Nationen u.a. Der erste Besuch einer EU-Ministertrioika im Februar 2001 unterstreicht diese Zielrichtung.

Als Resultat der Troika-Reise vom vergangenen Jahr lassen sich folgende Punkte festhalten:

- Wunsch der südkaukasischen Staaten nach verstärkter EU-Präsenz in der Region,
- Streben der EU nach einer "stärkeren politischen Rolle" im Südkaukasus,
- die Prüfung der Möglichkeit, internationale Vermittlungsbemühungen um regionale Konfliktlösung zu fördern und nach Beilegung der Konflikte an der Rehabilitation mitzuwirken ("post conflict rehabilitation"),
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen Organisationen (OSZE, VN, Europarat),
- Stärkung des bilateralen und multilateralen politischen Dialogs mit den Staaten des Südkaukasus und Ausbau des Dialogs über die Region mit Russland, der Türkei und dem Iran,
- Fortsetzung der wirtschaftlichen und finanziellen Unterstützung.

Es wäre zu überlegen, ob nicht die gezielte Stimulierung eines Regionalprozesses kooperativer Konfliktbewältigung und Krisenprävention nach dem bewährten KSZE/OSZE-Modell Sinn machen würde. Dabei sollten alle wichtige Akteure der Region eingebunden werden, d.h. die drei südkaukasischen Länder, die EU, Russland, USA, Türkei und Iran, um deren Engagement institutionell zu verzahnen. Den Auftakt eines solchen Forums, das analog zum KSZE/OSZE-Modell nach drei miteinander verknüpften Körben strukturiert werden sollte, könnte eine große Stabilitätskonferenz bilden.

Deutschland setzt sich im Rahmen der EU intensiv für ein verstärktes politisches Engagement im Südkaukasus ein und wird dabei von einer Reihe von Staaten unterstützt. Auch auf bilateraler Ebene kommt das große Interesse an der Entwicklung in der Region zum Ausdruck. Sowohl Außenminister Fischer als auch Entwicklungshilfeministerin Wieczorek-Zeul besuchten im vergangenen Jahr die Region. Dabei kündigte Frau Wieczorek-Zeul eine eigene Südkaukasus-Initiative ihres Ministeriums an, verbunden mit der Zusage, das ohnehin große Engagement Deutschlands durch zusätzliche Mittel in Höhe von ca. 15 Mio. Euro für 2001/2002 zugunsten regionaler Projekte zu erhöhen. Dies zeigt die wachsende Bedeutung der Region in der Wahrnehmung deutscher Politiker.

Es ist zugleich ein sichtbarer Beitrag zum Konfliktabbau und zur Krisenprävention. Dabei wird auf ein Prinzip zurückgegriffen, das sich schon in anderen Zusammenhängen bewährt hat, vor allem im Rahmen des Stabilitätspakt für Südosteuropa. Gefördert werden länderübergreifende Investitionsprojekte, die die jeweiligen Staaten zu einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit bringen.

Im Südkaukasus werden gezielt Projekte im Bereich des Auf- und Ausbaus des Rechtssystems und zur Stärkung der kommunalen Demokratie, des Energiesektors, der Privatwirtschaft, im Gesundheitswesen und im Umweltbereich gefördert.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Schwierigkeiten im politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess der drei Länder des südlichen Kaukasus, dem Ringen um innere Stabilität in diesen Ländern sowie der umfassenden Aufgabe der regionalen Konfliktprävention kann die Initiative der Bundesregierung einen Beitrag zur Lösung der akuten und strukturellen Entwicklungsprobleme dieser Länder leisten und zugleich einen Impuls in Richtung regionale Zusammenarbeit setzen.

Auf europäischer Ebene ist es notwendig, einzelne Maßnahmen noch stärker zu bündeln und in einer gemeinsamen europäischen politischen Strategie münden und die Europäische Union als außenpolitischen Akteur in der Region auftreten zu lassen. Zwar sind die europäischen Beiträge im Bereich der Wirtschaftshilfe, des Staatsaufbaus und der Konfliktvermittlung durchaus willkommen, sie ersetzen jedoch nicht die Ausarbeitung einer langfristig angelegten politischen Strategie.

Darin müsste die Anbindung der kaukasischen Staaten an Europa - jedoch ohne die Eröffnung einer konkreten Beitrittsperspektive für die EU - und das Engagement im Hinblick auf Konfliktvermittlung im Kaukasus unter Beteiligung der regionalen Mächte vor dem Hintergrund der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung der Region festgeschrieben werden. Europa hat den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass es selbst keine

geostrategischen Interessen in der Region verfolgt, was die Akzeptanz als glaubwürdiger und verlässlicher Partner erhöht.

Eine langfristig erfolgreiche Strategie setzt eine umfassende Analyse der Konfliktlagen und ihrer spezifischen Ursachen voraus. Sie bewahrt vor überzogenen Erwartungen und ermöglicht es, die richtigen Akzente zum geeigneten Zeitpunkt zu setzen. Die Diversität der Konflikte im Südkaukasus, die eine monokausale Deutung und damit ein lineares Konfliktlösungskonzept ausschließt, stellen die internationale Gemeinschaft schon seit Jahren vor eine große Herausforderung.

Obwohl alle Konflikte ihre eigene Genese haben und sich nicht immer auf einen allgemeingültigen Ursprung zurückführen lassen, sind sie zum Teil so eng miteinander verflochten, dass eine doppelte Herangehensweise bei der Konfliktlösung erforderlich ist. Zum einen müssen die singulären Ursachen analysiert, zum anderen ihre nicht immer offensichtlichen Beziehungen untereinander aufgedeckt werden.

Als Beispiel mag hier der Südossetienkonflikt dienen, der vordergründig abgekapselt vom Abchasienkonflikt existiert. Zusammenhänge werden erst sichtbar, wenn es um die Konfliktlösung geht. Auf seiten der südossetischen Akteure gibt es offenbar die Befürchtung, dass ein Abkommen mit der georgischen Seite qualitativ hinter einer Lösung des georgisch-abchasischen Konfliktes stehen könnte. Insofern folgt das Herausögern einer politischen Lösung durchaus einer gewissen Logik - jedoch mit langfristig fatalen Folgen für die Bevölkerung. Diese Verhaltensmuster zu durchbrechen erfordert eine differenzierte Herangehensweise, die die Gesamtregion jedoch nie aus dem Blick verlieren darf.

Gemeinsam ist allen Konflikten, dass die ungelösten Konflikte eine zivilgesellschaftliche Entwicklung, verbunden mit wirtschaftlichem Aufschwung und größerem Wohlstand für die Bevölkerung, verhindern. Regionale Kooperation als unabdingbare Voraussetzung wirtschaftlicher Prosperität wird durch die politischen und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen torpediert.

Für die externen Beobachter und Vermittler, die internationalen Institutionen wie OSZE, VN u.a. ergibt sich bereits aus der unterschiedlichen völkerrechtlichen Charakterisierung der einzelnen Konflikte ein gewisses Problem. Hinzu kommt, dass auch die Klassifizierung als ethnisch begründete Konflikte die Situation nur unzulänglich wiedergibt. Zwar sind die Hauptakteure in den Konflikten zumeist Exponenten einer bestimmten Volksgruppe. Die Ursachen lassen sich jedoch in den seltensten Fällen auf einen rein ethnisch begründeten Konflikt zweier oder mehrerer Volksgruppen untereinander zurückführen. Sie liegen zumeist tiefer und bedürfen daher einer differenzierten Herangehensweise.

Die Ereignisse des 11. September haben eine neue Aufmerksamkeit im Hinblick auf ethno-territoriale Konflikte erzeugt. Schon heute zeichnen sich erste Konsequenzen ab, die langfristige Bedeutung auch für die Region Südkaukasus haben werden. Eine der Lehren des 11. September lautet, dass die Weltgemeinschaft die Existenz sogenannter "no-go areas", also geographische Bereiche, in denen theoretisch geltendes Recht praktisch nicht zur Gültigkeit kommt, nicht mehr einfach hinnehmen kann.

Innerhalb solcher "no-go areas" herrschen in der Regel lokale bzw. regionale Usurpatoren, denen es vordergründig um die Verwirklichung der Rechte ethnischer Minderheiten gehen mag. In den seltensten Fällen ist jedoch mit der Grenzziehung entlang ethnischer Siedlungsräume ein Mehr an politischer und individueller Freiheit verbunden. Häufig bedeutet sie einfach nur Macht in den Händen regionaler Demagogen und Potentaten.

Nicht immer sind die regionalen Ordnungsmächte willens oder in der Lage, die Herausbildung solcher rechtsfreien Räume zu unterbinden. Sie sind auf die Unterstützung von außen angewiesen. Diese Unterstützung erfordert Sensibilität, Kreativität und Nachhaltigkeit.

Vor einer abschließenden Bewertung und der Skizzierung von Handlungsoptionen in Bezug auf die Konfliktlage im Südkaukasus ist es hilfreich, einen genaueren Blick auf die drei Staaten und ihre interne Situation zu werfen.

Georgien - Hoffnungsträger oder hoffnungsloser Fall?

Die innenpolitische Lage in Georgien ist nach wie vor instabil. Zwar hatte sich die Situation bis zum Sommer vergangenen Jahres leicht entspannt, von einer wirklichen Stabilisierung ist Georgien jedoch noch weit entfernt. Am gravierendsten sind die ungelösten ethno-territorialen Konflikte, allen voran der Abchasienkonflikt, sowie die kritische Lage der Staatsfinanzen, die mangelhafte Energieversorgung und der desolate Zustand der georgischen Streitkräfte.

Ende Oktober 2001 kam es erneut zu einer Zuspitzung der innenpolitischen Krise in Georgien, die in der Entlassung der gesamten Regierung und der Bildung eines neuen Kabinetts mündete. Zuvor war es zu heftigen Protesten und Massendemonstrationen gegen die versuchte Erstürmung des regierungskritischen Fernsehsenders Rustawi 2 durch staatliche Organe gekommen. Die Proteste richteten sich zum Teil auch gegen Präsident Schewardnadse. Sein Ansehen und seine Autorität haben darunter gelitten, obgleich Schewardnadse zentrale Figur der georgischen Politik bleibt. Reformkräfte um den ehemaligen Parlamentsvorsitzenden Schwania und den früheren Justizminister Saakaschwili gingen gestärkt aus diesen Unruhen hervor.

Georgien ist von den drei südkaukasischen Republiken das Land, zu dem Deutschland die intensivsten Beziehungen unterhält. Die bilateralen Beziehungen kann man als freundschaftlich und weitgehend störungsfrei bezeichnen. Dementsprechend hoch ist das Ansehen, das Deutschland in Georgien genießt. Deutschland gilt als Vorbild und verlässlicher Partner, der sich innerhalb der EU nachdrücklich für die Heranführung Georgiens und der beiden anderen südkaukasischen Staaten an die EU einsetzt.

Georgien spielt aus deutscher Sicht nicht zuletzt aufgrund seiner im Vergleich zu Armenien und Aserbaidschan am weitesten vorangeschrittenen Entwicklung hin zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und freier Marktwirtschaft eine herausgehobene Rolle. Dies schlug sich auch in der Aufnahme in den Europarat als erstes südkaukasisches Land im Jahr 1999 nieder. Von Georgien wird daher eine Vorreiterrolle im Südkaukasus für die Durchsetzung der Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und friedlicher Konfliktbeilegung sowie regionaler Kooperation erwartet.

Deutschland unterstützt Georgien mit verschiedenen Beraterprogrammen im Bereich von Politik und Gesellschaft und wirkt beim Aufbau demokratischer Streitkräfte durch Beratung, Ausbildungs- und Ausstattungshilfe und sicherheitspolitische Konsultationen mit. Die Bundesregierung ist aktiv an den Bemühungen um eine politische Lösung der ethno-territorialen Konflikte in den Regionen Abchasien und Südossetien beteiligt. Als Mitglied der Gruppe der Freunde des VN-Generalsekretärs, die im Abchasienkonflikt vermittelt, stellt Deutschland das größte Kontingent der dort stationierten VN-Beobachtermission UNOMIG (UN Observer Mission in Georgia), dessen Leiter der deutsche Diplomat Dieter Boden ist, der zugleich als Sondergesandter des VN-Generalsekretärs amtiert. Darüber hinaus ist Deutschland an der Vermittlung der OSZE im Südossetienkonflikt maßgeblich beteiligt. Bis Herbst 1998 stellte Deutschland dreimal in Folge den Leiter der OSZE-Mission in Georgien.

Der bilaterale Handelsverkehr zwischen beiden Ländern bewegt sich trotz steigender Tendenz weiterhin auf niedrigem Niveau. Deutsche Unternehmen beklagen sich über regionaltypisch unzulängliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen, zu denen in erster Linie die politische Instabilität, Korruption, Schmuggel, Schattenwirtschaft Klientelismus, Ineffizienz des öffentlichen Sektors und des Bankenwesens, prekäre Energieversorgung sowie eine schleppende Privatisierung der Großunternehmen zählen.

Georgien gehört zu den Schwerpunktländern deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Von den acht südkaukasischen und zentralasiatischen Ländern erhielt Georgien die

größte Unterstützung. Darüber hinaus ist Deutschland mit ca. 25 Prozent an der EU-Hilfe im Rahmen von TACIS, ECHO sowie der Regionalprogramme TRACECA und INOGATE zur Sanierung und zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bzw. der Erdöl- und Erdgasleitungen im kaspischen Raum beteiligt und engagiert sich erheblich über multilaterale Förder- und Finanzinstitutionen wie den IWF, die Weltbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

Seit 1992 wurden für Georgien bilateral über 185 Mio. Euro bereitgestellt bzw. zugesagt. Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit sind die Energie- und Wasserversorgung, Landwirtschaft, Umweltschutz, Gesundheitswesen, kleine und mittlere Unternehmen, Verwaltungsaufbau- und reform, Konfliktprävention und humanitäre Nahrungsmittel- und Nothilfe. Damit ist Deutschland nach den USA der zweitgrößte bilaterale Entwicklungshilfegeber.

Abchasienkonflikt als Hemmschuh für die weitere Entwicklung Georgiens

In seiner strategisch günstigen Lage als Transitland für Erdöl und Erdgas aus der Kaspischen Region nach Europa verfügt Georgien langfristig über eine gute wirtschaftliche Perspektive. Voraussetzung ist jedoch eine Lösung der ethno-territorialen Konflikte, allen voran des Abchasienkonflikts, der seit der Unabhängigkeitserklärung des abchasischen "Parlamentes", die weder von Georgien noch von der internationalen Gemeinschaft anerkannt wird, schwelt.

Eine militärische Intervention Georgiens in der abtrünnigen Republik endete 1993 mit einer Niederlage. 1994 besetzten Friedenstruppen der GUS-Staaten die Demarkationslinie am Inguri-Fluss, in dessen Folge es zu einem Waffenstillstandsabkommen kam, das jedoch immer wieder gebrochen wurde.

Im Herbst 2001 flackerten die Kämpfe erneut auf. Im Oktober wurde ein Hubschrauber der UNOMIG über abchasisch kontrolliertem Gebiet abgeschossen. Alle neun Insassen, darunter ein deutscher UN-Beobachter, kamen dabei ums Leben. Auch am Boden eskalierten die Kämpfe. Nach Erklärungen der Präsidenten Putin und Schewardnadse Mitte Oktober 2001 entspannte sich die Situation wieder. Bemerkenswert war die ausdrückliche Anerkennung der territorialen Integrität Georgiens durch den russischen Präsidenten.

Seit 1993 versucht die UNOMIG die beiden Konfliktparteien voneinander zu trennen und die Sicherheitszone längs des Inguri-Flusses zu überwachen. Deutschland ist mit elf Teilnehmern an der insgesamt 102 Mann starken Beobachtergruppe größter Truppensteller. Immer wieder aufflackernde Kämpfe, wie zuletzt im Herbst 2001, und zahlreiche Entführungen von UN-Mitarbeitern, bedeuten ein hohes persönliches Risiko für die beteiligten UN-Beobachter.

Dennoch kann die Mission auch auf einzelne Erfolge verweisen. So gelang es unmittelbar nach Beginn der Mission 1993, durch Verhandlungen mit beiden Seiten einen Gefangenenaustausch auszuhandeln. 1994 wurde die Gruppe der "Freunde des Generalsekretärs in der georgischen Frage" (FSG) in New York eingesetzt, die die Verhandlungen zur Lösung des Konflikts beobachtet und begleitet. Mitglieder dieser Gruppe sind Frankreich, Großbritannien, USA, Russland und Deutschland, seit Dezember 1999 auch die Ukraine.

Seit 1997 gibt es den sogenannten "Genfer Prozess", der sich vor allem um das Aushandeln vertrauensbildender Maßnahmen bemüht. Unter der Leitung des deutschen Diplomaten Dieter Boden gelang es, diese Initiative nach zahlreichen Rückschlägen wieder zu beleben. Für den Fall, dass es Fortschritte bei der Umsetzung bereits beschlossener vertrauensbildender Maßnahmen gibt, hat sich Deutschland bereit erklärt, eine Folgekonferenz auszurichten, auf der über weitere Schritte beraten werden soll.

Vier Problemfelder stehen dabei im Mittelpunkt: Der politische Status Abchasiens, die Frage der Flüchtlingsrückkehr, Gewaltverzicht/vertrauensbildende Maßnahmen und der

Wiederaufbau. Unterschiedliche Bewertungen gibt es in Bezug auf die Frage, ob diese vier Punkte als ein "Paket" behandelt werden sollen, so wie dies von den westlichen Staaten favorisiert wird, oder ein schrittweiser Ansatz verfolgt werden soll, wie von Russland gewünscht. Dieser Ansatz birgt allerdings die Gefahr einer de-facto-Abspaltung Abchasiens, was gemäß dem Grundsatz der territorialen Integrität weder von Georgien noch von seiten der internationalen Staatengemeinschaft akzeptiert werden kann. Beide betrachten Abchasien als autonome Region innerhalb des georgischen Staatsverbandes.

Lange Zeit wurden die Bemühungen der VN um eine politische Lösung des Abchasienkonflikts innerhalb der FSG von Russland blockiert. Russland versuchte, den Abchasienkonflikt zu seinen Gunsten zu instrumentalisieren, und warf seinerseits Georgien vor, tschetschenischen Terroristen Unterschlupf auf seinem Territorium zu gewähren.

Die georgische Westorientierung stieß von Anfang an auf Moskaus Misstrauen. Insbesondere das georgische Streben in die euroatlantischen Strukturen - Präsident Schewardnadse hat mehrfach für 2005 die Bewerbung um Aufnahme in die NATO angekündigt - wird von Russland, das Georgien weiterhin als Teil seiner Einflussosphäre betrachtet, mit Argwohn betrachtet. Die ethno-territorialen Konflikte boten Moskau eine günstige Gelegenheit, seinen Einfluss in der Region aufrechtzuerhalten. Militärische Aktionen auf georgischem Territorium, wie zuletzt im nördlich von Tiflis gelegenen Pankisital, wurden von Russland mit der aus seiner Sicht unzureichenden Bekämpfung tschetschenischer Rebellen durch die georgischen Sicherheitsorgane begründet. Nach wie vor unterhält Russland Militärbasen in Georgien in Batumi und in Achalkalaki - sehr zum Unwillen der georgischen Regierung.

Um so positiver sind die Entspannungssignale zu sehen, die in jüngster Zeit zu beobachten sind. Von russischer Seite zeichnet sich ein Entgegenkommen in der Abchasienfrage innerhalb der FSG ab, so dass die Aussichten auf substantielle Fortschritte wieder gestiegen sind.

Im Gegensatz zum Abchasienkonflikt fehlt dem Konflikt in Südossetien die Brisanz. Auch ist Russland strategisch stärker an Abchasien als an Südossetien interessiert. So sind durchaus Fortschritte bei den Vermittlungsbemühungen der OSZE erkennbar. Die OSZE-Mission in Georgien überwacht die trilaterale Friedenstruppe bestehend aus georgischen, russischen und südossetischen Teilnehmern. Ein Teil der Flüchtlinge konnte wieder in ihre Dörfer zurückkehren. Bei einem Treffen zwischen den Präsidenten Putin und Schewardnadse sicherte Putin seinem georgischen Amtskollegen Unterstützung bei der Konfliktlösung zu.

Es ist offensichtlich, dass Russland bei der Lösung der ethno-territorialen Konflikte und damit bei der Wiederherstellung der äußeren und inneren Stabilität Georgiens eine Schlüsselrolle zukommt. Das Treffen der beiden Staatsoberhäupter am Rande des GUS-Gipfels am 30. November letzten Jahres kann als Beginn einer vorsichtigen Annäherung beider Länder betrachtet werden. So wurde unter anderem die Ausarbeitung eines seit langem von Georgien gewünschten bilateralen Grundlagenvertrags vereinbart.

Armenien und Aserbaidshan - Der Dauerkonflikt um Nagorny-Karabach

Der Konflikt um die Region Nagorny-Karabach ist der größte und am schwierigsten zu lösende in der gesamten südkaukasischen Region. Er entbrannte parallel zum Auflösungsprozess der Sowjetunion und dem damit verbundenen Zerfall staatlicher Autorität Ende der achtziger Jahre. Die von Armeniern bewohnte Enklave in Aserbaidshan befindet sich heute unter armenischer Kontrolle. Seit nunmehr fast sieben Jahren gibt es einen fragilen Waffenstillstand, dennoch kommt es immer wieder zu größeren Kampfhandlungen.

Zwei Prinzipien stoßen in diesem Konflikt aufeinander. Das Prinzip der Selbstbestimmung einer nationalen Minderheit und das Prinzip der territorialen Integrität. Das zuletzt

genannte Prinzip verbietet es der internationalen Gemeinschaft, die von Nagorny-Karabach 1992 selbst proklamierte "Unabhängigkeit" anzuerkennen.

Seit nunmehr zehn Jahren bemüht sich die sogenannte "Minsk-Gruppe" der OSZE, bestehend aus Russland, USA, Frankreich, Deutschland, Italien, Finnland, Schweden, Türkei, Belarus und dem jeweiligen OSZE-Vorsitz, um eine Lösung des Konflikts. Von einem entscheidenden Durchbruch ist man jedoch bisher weit entfernt. Deutschland genießt als neutraler Vermittler das Vertrauen beider Seiten, nicht zuletzt deshalb, weil Deutschland nicht der einseitigen Verfolgung nationaler Interessen verdächtigt wird.

Kernproblem ist das Fehlen eines Übereinkommens für eine politische Gesamtlösung, die eine Voraussetzung für eine OSZE-Friedenstruppe wäre. Um das Verfahren zu beschleunigen, wurde das Instrument des Ko-Vorsitzes geschaffen, dessen Arbeit strenger Vertraulichkeit unterliegt, so dass die anderen Mitglieder nicht über den Inhalt der Gespräche mit Armenien und Aserbaidschan informiert werden. Diesem Gremium gehören Russland, die USA und Frankreich an.

Verschiedene Anläufe mit immer wieder modifizierten Vorschlägen brachten bislang keinen nennenswerten Durchbruch. Ausgelöst durch das Treffen des armenischen Präsidenten Kotscharian und seines aserbaidsschanischen Amtskollegen Alijew in den Vereinigten Staaten kam Anfang 2001 eine gewisse Dynamik in den Verhandlungsprozess. Eine bis heute geheimgehaltene Vereinbarung der beiden Staatsschefs in Bezug auf Nagorny-Karabach weckte in beiden Ländern größtes Misstrauen und zwang die jeweilige politische Führung zum Rückzug.

Hierin liegt bislang eines der größten Hindernisse für eine substantielle Annäherung beider Seiten. Gelingt es den beiden Präsidenten und den politisch Verantwortlichen nicht, die innenpolitische Opposition gegen eine einvernehmliche Lösung zu überwinden, wird der Konflikt noch auf Jahre hinaus fortexistieren. Dies beinhaltet nicht nur die Gefahr eines erneuten Ausbrechens bewaffneter Konflikte, sondern ist Garant für Instabilität und Rückständigkeit der gesamten Region.

Es ist die Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, die Verantwortlichen in der Region immer wieder auf diesen Zusammenhang hinzuweisen. Aufbauprogramme und Wirtschaftshilfen können nur dann langfristig zum Erfolg führen, wenn die elementaren Voraussetzungen für eine stabile und friedliche Entwicklung gegeben sind. Ausländische Investoren, die in der Region dringend benötigt würden, werden durch ein im höchsten Maße unsicheres Umfeld abgeschreckt. Prosperität und Wohlstand sind unter diesen Umständen auf lange Sicht nicht zu erwarten. Hinzu kommen die innenpolitischen Zustände in beiden Ländern. Sie können aus westlicher Sicht nur als unbefriedigend bezeichnet werden.

In Armenien sind bis heute die Hintergründe eines Attentats ungeklärt, bei dem im Oktober 1999 im Parlament neun Menschen, darunter der damalige Ministerpräsident Vasgen Sarkissian, erschossen wurden. Auf der politischen Führungsebene herrscht eine hohe Fluktuation, die die Funktionsfähigkeit der Regierung beeinträchtigt. Persönliche Beziehungen und Clanstrukturen prägen die Gesellschaft. Korruption und Ineffizienz in der öffentlichen Verwaltung werden nur unzureichend bekämpft. Lösungskonzepte für die dringendsten Probleme sind nicht in Sicht. Dringend notwendige Reformen kommen nur sehr schleppend voran. Die schwierigen Investitionsbedingungen schrecken viele potenzielle ausländische Investoren ab, auf die das Land dringend angewiesen wäre.

Die aserbaidsschanische Innenpolitik wird nach wie vor von dem 78-jährigen, gesundheitlich angeschlagenen Präsidenten Alijew dominiert. Alijew baut systematisch seinen Sohn Ilham, der zugleich Vizepräsident der staatlichen Erdölgesellschaft SOCAR ist, zu seinem Nachfolger auf.

Aserbaidschan ist das autokratischste aller drei südkaukasischen Staaten. Alle Führungspositionen des Landes sind mit Gefolgsleuten des Präsidenten besetzt. Die Regierungspartei "Neues Aserbaidschan" verfügt im Parlament fast über eine

Zweidrittelmehrheit. Lediglich 17 von 125 Abgeordneten sind eindeutig der Opposition zuzuordnen. Die Parlamentswahlen vom November 2000 und Januar 2001 waren von massiven Unregelmäßigkeiten geprägt.

Trotzdem entschied sich der Europarat am 25. Januar 2001, der Aufnahme Aserbaidschans unter strengen Auflagen zuzustimmen. Gleichzeitig mit Aserbaidschan wurde Armenien Mitglied des Europarats. Man versprach sich von diesem Schritt auch einen positiven Effekt auf die Verhandlungen um eine politische Lösung in Berg-Karabach. Diese Erwartungen haben sich bislang leider nicht erfüllt.

Obwohl in einigen Bereichen Fortschritte zu verzeichnen sind, wie z.B. bei der Ausarbeitung neuer Gesetze, gibt es auf anderen Gebieten Rückschritte. So wurden im vergangenen Jahr einige Zeitungen und Fernsehstationen wegen angeblicher Beleidigung und Steuerhinterziehung geschlossen und kritische Journalisten verhaftet. Es gibt nach wie vor politische Gefangene. Insgesamt kann die Lage der Menschenrechte als sehr unbefriedigend bezeichnet werden.

Ausländische Investitionen werden durch fehlende Rechtssicherheit, Korruption, Intransparenz und Ineffizienz erschwert. Eine Ausnahme bildet der privilegierte Ölsektor. Die deutschen Investitionen in Aserbaidschan beliefen sich in den Jahren 1994 bis 2000 auf ca. 50-60 Mio. Euro und betragen damit weniger als drei Prozent der gesamten ausländischen Direktinvestitionen. In der Entwicklungszusammenarbeit ist Deutschland einer der wichtigsten Geber und hat Aserbaidschan bisher Mittel in Höhe von ca. 90 Mio. Euro zugesagt.

Ausblick

Die geographische Lage Südkaukasiens an der Schnittstelle zwischen Europa und der Südflanke Russlands bringt es mit sich, dass eine dauerhafte Lösung der Konflikte nur im Einvernehmen mit Russland erzielt werden kann. Der Abchasienkonflikt könnte zum Testfall und vielleicht auch zu einem neuen Muster multilateraler Konfliktlösungsansätze werden.

Wie bereits geschildert, scheiterte bislang jeder Durchbruch im Abchasienkonflikt an der Blockadehaltung Russlands. In jüngster Zeit ist jedoch eine leichte Annäherung zwischen der russischen und der westlichen Position zu beobachten, die vorsichtigen Anlass zu Optimismus gibt. Abchasien kann aus russischer Perspektive auch unter einem anderen Gesichtspunkt als bisher interessant werden.

In den letzten Jahren sind eine Reihe neuer Pipeline-Projekte für den Transport von Erdöl und Erdgas entstanden bzw. begonnen worden. So wurde im August eine Pipeline vom nordkaspischen Becken nach Noworossijsk am Schwarzen Meer eröffnet. Eine Gaspipeline von Russland in die Türkei ist im Bau befindlich, und die geplante Ölpipeline von Baku über Tiflis in das türkische Ceyhan befindet sich im fortgeschrittenen Planungsstadium. Für Russland besteht mit seinem Umschlagplatz Noworossijsk das Problem, den Weitertransport mit Schiffen bislang nur über die Bosphorus-Meerenge durchführen zu können. Dagegen gibt es Vorbehalte von türkischer Seite, so dass nach Alternativen Ausschau gehalten werden muss.

Eine mögliche Variante wäre der Bau einer neuen Pipeline von Noworossijsk durch abchasisches Gebiet zur geplanten Pipeline Baku-Tiflis-Ceyhan. Dies würde sowohl aus wirtschaftlicher, umweltpolitischer und geopolitischer Sicht Sinn machen. Auf diese Weise könnte man das Nadelöhr Bosphorus umgehen. Russland und die Türkei wären gezwungen, eine strategische Partnerschaft einzugehen, basierend auf gegenseitiger Abhängigkeit, die Russland Transportrechte für Erdöl und der Türkei die Lieferung von dringend benötigtem Erdgas zusicherte. Voraussetzung für einen solchen Plan wäre aber ein Einlenken Russlands im Abchasienkonflikt und ein Verzicht auf seine bisherige politische Instrumentalisierung.

Im Kern geht es darum, die europäischen Interessen so zu formulieren, dass sie der Schlüsselstellung Russlands Rechnung tragen. Dies setzt jedoch eine nüchterne

Interessenanalyse auf russischer Seite voraus, die sich von einer überholten Sichtweise, die Außenpolitik dem Prinzip von Einflusszonen unterordnet, löst, und einer pragmatischen Herangehensweise Platz macht. Die Reaktion Putins auf die Ereignisse des 11. September, seine Bereitschaft zur engen Zusammenarbeit mit dem Westen, aber auch erste Entspannungssignale im Dauerkonflikt mit Georgien, lassen hoffen, dass Russland diesen Weg zu gehen bereit ist.

Dann dürfte es wesentlich leichter fallen, dass die EU und Russland gemeinsam neue Schritte auf dem Weg zu einer "Post-Conflict-Caucasus-Region" einschlagen. Eine enge Zusammenarbeit auf diesem Gebiet könnte dazu führen, dass manche Konflikte, die heute noch in einer Sackgasse stecken, auf lange Sicht überwunden werden können.

Stabilitätspakt für den Südkaukasus - ein Rezept für die Zukunft?

Im Juli 1999 wurde von der internationalen Gemeinschaft der Stabilitätspakt für Südosteuropa aufgelegt. Er verfolgt den Zweck, den Ländern Südosteuropas einen Rahmen beim Aufbau einer stabilen Ordnung nach einem Jahrzehnt blutiger Kriege und Auseinandersetzungen zu bieten. Die beteiligten Staaten sind dabei zu einer engen Kooperation gezwungen, um in den Genuss internationaler Unterstützungsmaßnahmen zu kommen.

Der Südkaukasus und die Balkanregion weisen im Hinblick auf die Größe der Bevölkerung, des Territoriums und der Topografie eine Reihe von Parallelen auf, die zu der Überlegung führen, ein vergleichbares Programm auch für den Südkaukasus aufzulegen.

Beide Regionen sind durch jahrelange ethno-territoriale Konflikte geprägt und weisen schwach ausgebildete staatliche Strukturen auf. Auf dem Balkan ist es gelungen, eine Phase der Stabilisierung einzuleiten. Wie fragil dieser Zustand ist, zeigt der im Jahr 2001 ausgebrochene inner-mazedonische Konflikt zwischen dem mazedonischen Staat und der albanischen Minderheit. Zugleich zeigt dieses Beispiel, dass die Europäische Union und die gesamte internationale Gemeinschaft aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt haben. Durch frühzeitiges Engagement, verbunden mit dem gezielten Ausüben von Druck auf beide Konfliktparteien und dem deeskalierenden Einsatz von Militär konnte das Ausbrechen eines weiteren blutigen Bürgerkrieges verhindert werden.

Im Gegensatz zu den Staaten Südosteuropas, denen je nach individuellem Fortschritt zumindest langfristig die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft offensteht, existiert eine solche Perspektive für die südkaukasischen Länder aus heutiger Sicht nicht. Dennoch sprechen auch im Südkaukasus viele Indikatoren für einen Stabilitätspakt, nicht zuletzt deshalb, da sich ein erweitertes Europa auf Dauer keine Zonen der Instabilität an seinen Rändern leisten kann. Anhaltender Migrationsdruck, verursacht durch soziale Perspektivlosigkeit und gewaltsame Konflikte, würde für Europa eine auf Dauer nicht hinnehmbare Belastung darstellen.

Gernot Erler, seit 1987 Bundestagsabgeordneter in Freiburg i.Br., ist Stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und zuständig für die Bereiche Außen-, Sicherheits-, Entwicklungspolitik und Menschenrechte. Er studierte Geschichte, Slawische Sprachen und Politik an der FU Berlin und in Freiburg, war längere Zeit als Assistent und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am dortigen Lehrstuhl für Osteuropäische Geschichte tätig und arbeitete vor seinem Wechsel in die Politik als Verlagsleiter. Erler ist Präsident der Südosteuropa-Gesellschaft, Vorsitzender des Deutsch-Bulgarischen Forums und der Deutsch-Kasachischen Gesellschaft.

Erschienen in der Zeitschrift Osteuropa, Heft 2/2002