

Vertiefte Schwarzmeerkoope- ration im Interesse der Europäischen Union

Dr. Ernst Piehl

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

März 2007

Die wichtigsten Interessen und Ziele der EU in Bezug auf den Schwarzmeerraum sind: Stabilität und Sicherheit, Energie und Transport sowie die Konsolidierung demokratischer Staaten einschließlich der Respektierung universaler Werte wie Menschenrechte und Demokratie. In diesem Sinne sind auch die gegenwärtig angelaufenen Verhandlungen für verstärkte Partnerschaftsabkommen mit den Nachbarländern Ukraine, Moldau und Georgien angelegt, die Anrainer des Schwarzen Meeres sind.

Seit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens am 1. Januar 2007 ist die Europäische Union unmittelbarer Anrainer des Schwarzen Meeres. Beide neuen und älteren Mitglieder in naher Nachbarschaft wie Griechenland haben schon eine stärkere Wahrnehmung des Raumes um das Schwarze Meer seitens der EU eingefordert.

Die Aktualität der Schwarzmeerkoope-
ration findet konkreten Ausdruck darin, dass die Europäische Kommission in ihren Vorschlägen vom Dezember 2006 zur Stärkung der ENP die bestehende *Black Sea Economic Cooperation Organization* (BSECO) mit gegenwärtig 12 Mitgliedstaaten als „nützliche Plattform“ bezeichnet und Vorschläge für stärkere Kooperation vor allem mit dieser BSEC im Rahmen einer eigenständigen EU-Strategie unter dem Titel *Black Sea Synergy* für Frühjahr 2007 eine Mitteilung angekündigt hat, worüber der Europäische Rat im Juni 2007 abschließend entscheiden wird.

Das Schwarze Meer ist der einzige geopolitische Raum, in dem die Energieweltmacht Russland und

die Türkei als größter Beitrittskandidat der EU gleichermaßen einbezogen sind und nach Jahren überwiegend passiver Mitgliedschaft jetzt aktiv neue Projekte verwirklicht bzw. angestoßen haben: Dies sowohl bilateral, insbesondere die Gaspipeline „Blauer Strom“ am Meeresboden, als auch multilateral, beispielsweise der Ausbau der Fährverbindungen zwischen allen wichtigen Hafenstädten am Schwarzen Meer.

Der Südkaukasus und seine seit Jahrzehnten ungelösten Hauptkonflikte: Berg-Karabach, Abchasien und Südossetien ist die Krisenregion im Schwarzmeerraum. Einerseits erschweren diese eine Vertiefung der Schwarzmeerkoope-
ration, andererseits ist die BSCO die Institution, in der auch die verfeindeten Staaten, beispielsweise Armenien und Aserbaidschan, sich regelmäßig austauschen. Die friedliche und dauerhafte Lösung der südkaukasischen Territorialkonflikte ist für die EU ohne russische Beteiligung unmöglich. Gleichmaßen ist der Wunsch der südkaukasischen Länder verständlich, dass die EU künftig eine aktivere Rolle übernimmt, denn sie gilt als „ehrlicher Makler“, im Unterschied zu Russland und zu den USA.

Die in den vergangenen Jahrzehnten schrittweise gewachsene Ostseekoope-
ration, in der ebenfalls Russland einbezogen ist, kann konkrete Anregungen für ein in den kommenden Jahrzehnten sich entwickelndes EU-Binnenmeer im Südosten Europas geben, nicht als Blaupause aber mit den guten Erfahrungen der Zusammenarbeit zwischen den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.

Hauptinteressen der Europäischen Union im geopolitischen Raum um das Schwarze Meer

Die EU hat gegenwärtig drei miteinander verbundene Hauptinteressen im Südkaukasus und in dem diese Konfliktregion umgebenden Schwarzmeerraum: Demokratische Regierungsfähigkeit, Energie und Sicherheit.

1. Vorrangig bleibt angesichts der Verschärfung der Hauptkonflikte die Konsolidierung selbstständiger und demokratischer Staaten, die auf der Achtung der universalen Menschenrechte und Grundfreiheiten basiert und die Rechtsstaatlichkeit in Legislative, Exekutive und Judikative nicht nur de jure, sondern auch de facto respektiert.
2. Angesichts der gestiegenen Abhängigkeit von Monopolisten wie GAZPROM ist eine diversifizierte und dauerhafte Energieversorgung für die EU von wachsendem Interesse, den Import vom und durch den Südkaukasus deutlich zu erhöhen. Das liegt im Interesse der drei kaukasischen Staaten, sowohl wirtschaftlich als auch politisch.
3. Die EU hat gleichermaßen ein wachsendes Interesse an Stabilität und Sicherheit im Raum zwischen Schwarzem und Kaspischen Meer, weil die Konflikte in und zwischen den Ländern im Südkaukasus über die Mitgliedschaft im Europarat und in der OSZE mit der EU verbunden sind, weil sie wegen der russischen Dominanzbeibehaltung in diesem Raum die Beziehungen zur EU belasten.

Erste konzeptionelle Ansätze für transnationale und transkontinentale Kooperationsprojekte in der „Wider Black Sea Area“ wurden bereits Mitte der 1990er Jahre von der EU vorgelegt, und zwar in komplementärer Form: Einmal in Form des interkontinentalen *Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia/TRACECA-Programme*, das für mehrere Transportkorridore via Straße, Schiene und Fährverbindungen zwischen Europa über den Südkaukasus nach Zentralasien ausgelegt wurde. Zum anderen in Form des *Interstate Oil and Gas Transport to Europe/INOGATE Programme*, in dessen Rahmen europäische Initiativen für Gas und Öl-Pipelines entwickelt wurden, auch um Alternativen zu den bestehenden russischen und zu den (seinerzeit angeregten) Pipelines im Interesse vorrangig westlicher Konzerne vorzuschlagen.

Ogleich von der Konzeptualisierung bis zur Inbetriebnahme solcher transkontinentaler Projekte für gewöhnlich mehrere Jahrzehnte nötig sind, wurden diese visionären Projekte inzwischen im Kern realisiert, sowohl durch die 2005 erfolgte Inbetriebnahme der BTC-Ölpipeline, von Baku am Kaspischen Meer über Tiflis in die türkische Hafen-

stadt Ceyhan am Mittelmeer, als auch durch die im Bau befindliche Gas-Pipeline von Baku über Tiflis nach Erzurum in der Türkei.

Auch wenn weitere transkontinentale Projekte im Großraum EU-Schwarzes Meer nur in Teilstücken und erst nach weiteren Jahrzehnten realisiert werden können, so haben sie doch Schubkraft für die wirtschaftliche Entwicklung in allen Ländern dieses Raumes. Die in Etappen voranzubringende Zusammenarbeit in den Bereichen Infrastruktur und Energieversorgung sowie in Wirtschaftssektoren mit Zukunftschancen (wie Tourismus) im südlichen Kaukasus kann eng mit den großen Kooperationsprojekten rund um das Schwarze Meer verknüpft werden.

Die Schwerpunktfelder künftig verstärkter Kooperation der EU mit den bestehenden Organisationen im Schwarzmeerraum reichen vom Kampf gegen die organisierte Kriminalität, über gemeinsame Projekte in den Bereichen Energie und Transport bis zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen allen Anrainerländern rund um das Schwarze Meer. Die wichtigsten Politiken der EU sind bisher bilateral ausgelegt, vor allem die „strategische Partnerschaft“ mit Russland, die wahrscheinlich erst nach den russischen Präsidentschaftswahlen 2008 vereinbart werden kann und die nationalen Aktionspläne im Rahmen der ENP mit der Ukraine, Moldau und den drei südkaukasischen Staaten. Mit dem neuen Ansatz der „Black Sea Synergy“, zu der die Kommission im Frühjahr 2007 eine Mitteilung veröffentlichen will, strebt die EU an, eine multilaterale Ergänzung vorzunehmen, indem regionale Projekte nach dem Vorbild der „Nördlichen Dimension“ im Norden auch im Südosten Europas gefördert werden.

In dem angelaufenen Diskussionsprozess zur künftigen Rolle des Schwarzmeerraumes, kann die Erfahrung der EU mit der seit Jahrzehnten gewachsenen Ostsee-Kooperation zwischen allen Anrainerländern, plus Norwegen und Island im Rahmen der „Nördlichen Dimension“ von Bedeutung sein, ohne freilich diese kopieren zu können. Bei aller Unterschiedlichkeit gibt es die strategische Übereinstimmung, dass in beiden Räumen Russland als jeweils mit Abstand größter Anrainerstaat und als Energieweltmacht beteiligt ist. Die guten und schlechten Erfahrungen zur Lösung regionaler Probleme, könnten gerade in Bezug auf die Zusammenarbeit von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften von Interesse sein.

Basisfakten und neue Aktualität des Schwarzmeerraumes

Seit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens am 1. Januar 2007 ist die EU unmittelbarer Anrainer des Schwarzen Meers. Die Ukraine und die Repu-

blik Moldau sind ebenso wie die drei Republiken des Südkaukasus mit der EU durch Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) seit längerem und durch die jüngeren Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Nachbarschafts-Politik (ENP) auf vielfältige Weise mit der EU verbunden. Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihrer Förderungen regionaler Zusammenarbeit insbesondere Umweltprojekte im Raum Donau-Schwarzes Meer gefördert, die jetzt in den neuen Rahmen der „Black Sea Synergy“ einbezogen werden sollen.

Das Schwarze Meer ist mit 423000 km² um 60000 km² größer als das wiedervereinigte Deutschland. Es ist über Bosphorus, Marmarameer und Dardanellen mit dem Mittelmeer verbunden. Seit 1952 besteht durch den Wolga-Don-Kanal eine Verbindung mit dem Kaspischen Meer ebenso wie mit der Ostsee und dem Weißen Meer. Die zahlreichen Seehäfen in allen Anrainerländern (namentlich Istanbul, Batumi, Poti, Rostow am Don, Sewastopol, Odessa, Konstanza, Warna) belegen die wirtschaftliche Bedeutung des Schwarzen Meeres (SM). Donau und Wolga als längste Ströme Europas, wie auch andere wichtige Flüsse Don (RUS), Dnjepr (UA) und Dnjestr (MOL) münden in das Schwarze Meer.

Neben den sechs direkten Anrainerländern umfasst die „Wider Black Sea Area“ rund 20 Millionen km² mit 14 Staaten und mit gegenwärtig rund 350 Millionen Menschen. In diesem „erweiterten Schwarzmeerraum“, einschließlich Kaspischem Meer und den fünf zentralasiatischen Republiken, liegt das weltweit zweitgrößte Reservoir an fossilen Energieträgern (nach dem im und am Persischen Golf), insbesondere an Erdöl und Erdgas. Deren Transit in die Hauptabnehmerländer Westeuropas und Nordamerikas wird zum Großteil über den engeren Schwarzmeerraum abgewickelt.

Die Russische Föderation als bevölkerungsreichster Anrainerstaat versteht sich als globaler Akteur und strebt eine strategische Partnerschaft mit der EU an. Das bis Herbst 2007 laufende PKA soll durch ein neues Abkommen der Kooperation in vier für beide Seiten wichtigen „Räumen“ der Politik ab 2008 abgelöst werden. Die russische Präsenz im Schwarzmeerraum zeigt sich gegenwärtig weniger in Form von Militärbasen, sondern mehr über die ökonomische Dominanz von vom Kreml gesteuerten Energiekonzernen, namentlich von GAZPROM.

Die EU hat im Herbst 2005 Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufgenommen, die schwierig, langwierig und ergebnisoffen verlaufen. Im Kontext des Schwarzmeerraums ist der gegenwärtig sich verstärkende Kooperationsprozess zwischen der Türkei und Russland erwähnenswert, also zwischen den beiden Anrainerländern, die sich über Jahrhunderte um die Hegemonie im weiten Schwarzmeerraum erbittert bekämpft hatten. Konkretes Beispiel für die wachsende türkisch-russische Zusammenarbeit ist die 2005 in Betrieb genommene Gas-Pipeline „Blauer Strom“ auf dem Boden des Schwarzen Meeres zwischen Samsun

und Dschugba, über die bereits 65 % des Erdgasbedarfs in der Türkei gedeckt wird.

Vor diesem Hintergrund ist die EU gut beraten, sich mit der in Ansätzen bestehenden und sicher ausbaufähigen Schwarzmeerkooperation verstärkt auseinander zu setzen. Dieser Raum war bisher aus offizieller Brüsseler Sicht geografisch wie politisch peripher, bestenfalls als Energie-Transitraum an der Grenze zwischen Europa und Asien anerkannt. Aus Rücksicht auf gute ökonomische Beziehungen mit Moskau hat die Mehrheit

der Mitgliedstaaten der EU diesen Raum als Einflussphäre Russlands betrachtet. Aufgrund der Heterogenität der Staaten im Schwarzmeerraum hat die EU eine breit gefächerte, aber nicht abgestimmte Palette von verschiedenen Instrumenten zur Anwendung gebracht: Die erfolgte Aufnahme von Bulgarien und Rumänien, den langwierigen Heranführungsprozess der Türkei, die strategische Partnerschaft mit Russland sowie die jeweils differenzierten Aktionspläne mit der Ukraine, mit Moldau und mit den drei südkaukasi-

schen Ländern im Rahmen der Europäischen Nachbarschafts-Politik (ENP).

Überblick und Bewertung der bisherigen Kooperation im Schwarzmeerraum

Die wichtigste Initiative für die Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum ist die am 25. Juni 1992 in Istanbul gegründete und seit 1999 operationelle *Black Sea Economic Co-operation Organization* (BSECO). Dieser Vereinigung gehören von Gründung an alle sechs unmittelbaren Anrainerländer (TUR, GEO, RUS, UA, ROM, BG) und derzeit die sechs Nachbarn: Moldau, Serbien, Albanien, Griechenland, Armenien und Aserbaidschan an; ein Aufnahmeverfahren des 2006 unabhängig gewordenen Montenegro ist anhängig. Neben den 12 Mitgliedsstaaten nehmen 13 Länder als Beobachter gegenwärtig an den Aktivitäten teil: Deutschland, Frankreich, Polen, Weißrussland, Tschechien, Slowakei, Österreich, Italien, Kroatien, Israel, Ägypten, Tunesien und die USA. Die EU ist der Einladung, sich als Beobachter zu beteiligen, bisher nur als sporadischer Gast nachgekommen.

Die anspruchsvollen Ziele der BSECO konnten de facto (noch) nicht mit Leben erfüllt werden, jedenfalls ist die Wahrnehmung über Existenz und Wirkung weder in den beteiligten Ländern noch darüber hinaus bisher besonders ausgeprägt. Zu den Ursachen mangelnder Funktionstüchtigkeit gehört der sich seit Mitte der 1990er Jahre verstärkende Nationalismus auch in nahezu allen Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres, der damit einhergehende mangelnde politische Wille Russlands und anderer Mitgliedstaaten, sich in internationale Institutionen einzubinden und die institutionellen Fesseln zwischenstaatlicher Institutionen, insbesondere der Einstimmigkeitszwang und die unzureichende Ausstattung gemeinschaftlicher Organe. Deshalb bleiben auch andere transnationale Institutionen wie der Europarat und die OSZE in ihren politischen Wirkungen eingeschränkt.

Freilich hat die BSECO durch ihr Weiterbestehen über einige gravierende Konflikte zwischen ihren Mitgliedstaaten hinweg und das regelmäßige Zusammenkommen von Regierungsvertretern, von Parlamentariern oder von Repräsentanten der Wirtschaft praktische Bedeutung vor Ort erlangt, die weit über das Ökonomische hinaus geht. Beispielsweise waren die Sitzungen der BSECO für Repräsentanten aus Armenien und Aserbaidschan die einzige Gelegenheit während des ersten Jahrzehnts des Karabach-Konflikts zusammenzutreffen. Auch nach ihrem jeweiligen Beitritt zum Europarat in Straßburg bleibt die BSECO der näher liegende Ort zum Aufbau von Vertrauen durch praktische Zusammenarbeit vor Ort. Deshalb zielen auch die bekannt gewordenen Reformvorschläge aus den Mitgliedstaaten

der Schwarzmeerkoope-ration auf die Verwirklichung konkreter Infrastrukturverbesserungen wie regelmäßige Fährverbindungen zwischen allen wichtigen Häfen am Schwarzen Meer, auf die sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Bereiche und auf den grenzüberschreitenden Austausch von Studierenden und Universitäten wie auch von zivilgesellschaftlichen Organisations-

nen. All dies vor dem Hintergrund, dass solche Maßnahmen die Bürger in den jeweiligen Mitgliedstaaten wie anderswo am meisten interessieren.

In der EU wurde die BSECO bis vor kurzem außer in den beteiligten Mitgliedstaaten wie namentlich in Griechenland kaum wahrgenommen. Einige Resolutionen und Berichte im Europäischen Parlament, namentlich in dem von Per Gahrton (schwedischer Grünen) von 2003, haben die Bedeutung der Schwarzmeerkoope-ration vor allem für den Südkaukasus herausgearbeitet. Darin sind auch die kaum bekannten politischen Erfolge der BSECO zur Entkrampfung der hochsensiblen Beziehungen zwischen der Türkei und Armenien angeführt, beispielsweise durch die Eröffnung des Büros des ständigen Vertreters Armeniens beim Sitz der BSECO in Istanbul unter Teilnahme von Hunderten türkischer Repräsentanten aus Politik, Wirtschaft und den Medien. So arbeitet und lebt der armenische Repräsentant seit Jahren als wohl einziger offizieller Vertreter in der Türkei, auch wenn es weiter keine diplomatischen Beziehungen gibt und die Grenzübergänge geschlossen sind.

Die außenpolitischen Sprecher der Sozialistischen Fraktion im Europäischen Parlament, Johannes Swoboda und Jan Marinus

Hauptziele der BSECO:

- Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, insbesondere über „stabile Finanzsysteme und ökonomische Institutionen in Richtung Marktwirtschaft“,
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihrer „Integration in die europäische und die weltweite Wirtschaft“
- Vermeidung und Lösung von Konflikten „im Einklang mit den Prinzipien der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“

Organe der BSECO:

- Rat der Außenminister, der zweimal pro Jahr alle wichtigen Entscheidungen im Konsensprinzip trifft, geleitet von dem halbjährlich wechselnden „Chairman-in-office“ (gegenwärtig Serbien). Die vorangegangene, die laufende und die künftige Präsidentschaft wirken als Troika zusammen.
- Ständiges Internationales Sekretariat (PERMIS) mit Sitz in Istanbul zur Koordination der Arbeiten des Ministerrates und der Arbeitsgruppen. Gegenwärtiger Generalsekretär ist der Grieche Leonidas Chrisanthopoulos, dem wenige permanent angestellte Personen assistieren.
- Derzeit 13 Arbeitsgruppen, die sich regelmäßig mit der Kooperationsförderung insbesondere in den Bereichen Agrar- und Fischwirtschaft, Handel, Auslandsinvestitionen, Energie, Transport, Kommunikation, Tourismus, Umwelt sowie Wissenschaft und Forschung befassen.

„BSECO related bodies“:

- Die „Parliamentary Assembly of the Black Sea Economic Cooperation (PABSEC)“, zusammengesetzt aus den Delegationen der 12 nationalen Parlamente tagt zweimal jährlich. Die Debatten werden in drei Hauptausschüssen geführt, die gegenwärtig jeweils von einem griechischen, einem russischen und einem georgischen Parlamentarier geleitet werden.
- Der „BSEC Business Council“ mit „Repräsentanten der Geschäftswelt“ aus den elf Mitgliedstaaten leitet Informationen, Vorschläge und Berichte an den Ministerrat der BSECO.
- Die „Black Sea Trade and Development Bank“ mit Sitz in Thessaloniki soll die Transformationsprozesse in den Mitgliedstaaten unterstützen, insbesondere durch „Finanzierung regionaler Projekte“ einschließlich von „joint ventures“, durch „Bereitstellung von Bankdienstleistungen im privaten und öffentlichen Sektor“ sowie durch „Förderung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten“.

Wiersma, haben in der Sitzung des Auswärtigen Ausschuss vom 23. November 2006 „die Schaffung einer EU-Schwarzmeer-Gemeinschaft“ vorgeschlagen. Beide Abgeordnete haben auf Basis jahrelanger Kontakte in allen Mitgliedstaaten der BSECO eine überwiegende Zustimmung zu ihrem Vorschlag eingeholt, insbesondere in den Ländern des Südlichen Kaukasus sowie in der Ukraine und in Moldau. Die BSECO-Organe bemühen sich seit 2002 verstärkt, die Kontakte und Kooperationen mit der EU zu konkretisieren und auszubauen.

Angesichts der Wahrscheinlichkeit, dass in der EU auf absehbare Zeit für die meisten Anrainerländer des Schwarzen Meeres eine Beitrittsoption kaum durchsetzbar ist, scheinen jetzt auch Rat und Kommission der EU um so mehr motiviert, stärker als bisher sowohl die Vertiefung der Schwarzmeerkooperation zu unterstützen, als auch eine stärkere Verbindung mit der EU der 27 anzustreben. Dabei kann die EU auf dem Transportkorridor-Plan TRACECA und auf dem Programm zur Unterstützung von Öl- und Gaspipelines INOGATE aufbauen. Bei beiden Prozessen der Vertiefung der Schwarzmeerkooperation wie auch ihrer stärkeren Verbindungen zur EU spielen Russland und die Türkei wesentliche Rollen. Beide sind de jure von Anfang an beteiligt, die Türkei als Ausrichter der Gründungskonferenz (dessen damaliger Staatspräsident Turgut Ozal gilt als Gründungsvater) und als Sitz der permanenten Einrichtungen der BSECO. Bei beiden führenden Mächten in diesem Raum mehren sich in jüngster Zeit die Anzeichen, dass sie auch de facto der Schwarzmeerraumkooperation neuen politischen Elan geben wollen: Beispielsweise besuchte der russische Außenminister im Juni 2006 den Hauptsitz der BSECO am Bosphorus, um mit dem neuen griechischen Generalsekretär Gespräche zu führen. Einer der beiden Stellvertreter ist ein russischer Diplomat. Dennoch bleibt bisher die Bedeutung der BSECO selbst in ihren Mitgliedstaaten bescheiden und die Sichtbarkeit nach Außen unzureichend. In Vorbereitung eines Sondergipfels der Staats- und Regierungschefs am 25. Juni 2007 in Istanbul zum 15jährigen Bestehen der BSECO werden Anstrengungen zu ihrer breiteren Wahrnehmung in den Mitgliedsländern selbst (beispielsweise durch den projektierten Bau einer über 7000 km langen Autobahn zwischen allen Seehäfen rund um das Schwarze Meer) und zur erweiterten Partnerschaft vor allem mit der EU unternommen.

Der politische Wille der EU, sowohl zur tatkräftigeren Unterstützung der Schwarzmeerkooperation selbst, als auch zu deren engeren Verflechtung mit der EU, wäre sicher hilfreich. Damit könnte das Schwarze Meer mittelfristig von einem Meer am Rande des geografischen Europa zu einem EU-Binnenmeer mit politischen Implikationen avancie-

ren. Eine Perspektive, die beiden Hauptpartnern der EU in diesem Raum gefallen könnte, wenn auch vermutlich aus verschiedenen Gründen. Seit April 2005 ist auf griechische Initiative eine gemeinsame „Erklärung zur verstärkten Kooperation und künftigen Partnerschaft“ zwischen den Ministerräten der EU und der BSECO in Vorbereitung. Deren Beschlussfassung wird vermutlich während der slowenischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2008 vorgenommen werden.

Der Prozess zu einem Integrationsraum um das Schwarze Meer wird bisher hauptsächlich von den konfliktreichen Entwicklungen im südlichen Kaukasus beeinträchtigt, sowohl in Bezug auf die Entwicklungen in den dortigen Staaten, als auch auf die aktuelle Verschärfung in den drei Hauptkonfliktzonen: Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach. Bekanntlich sind dabei auch mehrere auswärtige Akteure direkt oder indirekt involviert, vor allem die Russische Föderation, die USA, die Türkei, Iran und nicht zuletzt die EU. Darauf ist in den folgenden Abschnitten näher einzugehen.

Südkaukasus als Krisenregion am Schwarzen Meer

Mit der Auflösung der Sowjetunion mussten in deren drei südkaukasischen Republiken ab deren Unabhängigkeitserklärungen eigenständige staatliche Strukturen aufgebaut und gleichzeitig die ökonomischen Systeme umgebaut werden. Diese Gleichzeitigkeit von *nation building* und *institution building* war und ist gerade für die postsowjetischen Gesellschaften in Südkasien eine enorme Herausforderung. Zum russisch-sowjetischen Erbe gehört in den drei südkaukasischen Staaten die folgenreiche Tatsache, dass im Zarenreich wie unter sowjetischer Herrschaft ethnische Konflikte totgeschwiegen, mit Parolen überdeckt und gegebenenfalls mit Gewalt niedergeschlagen, aber nie dauerhaft gelöst wurden.

Auf diesem Hintergrund entwickelten sich vor und nach den Unabhängigkeitserklärungen in allen drei Ländern des Südkaukasus, vor allem in Georgien, ethnisch-politische Nationalbewegungen, die nationalistische Rhetorik entfesselten und gewalttätige Auseinandersetzungen auf georgischem Staatsgebiet auslösten: Im Krieg gegen Abchasien von 1992/93 wurden mindestens 10000 Menschen getötet, sicher eine vielfache Zahl verwundet und schätzungsweise 250 000 vertrieben. Zerstörung und Vertreibung fand auch in Südossetien statt: Unter den im Jahre 1991 ca. 100000 registrierten Einwohnern gab es in den seitherigen Kämpfen mindestens 1000 Gefallene, das Vielfache an Verwundeten und mehr als 70000 Vertriebene. Gegenwärtig hat die Mehrheit der Bewohner in beiden Konfliktzonen Pässe der Russischen Föderation. Der dritte und verlustreichste Konflikt im Südkaukasus hält seit über 15

Jahren um Berg-Karabach an: Die überwiegend von Armeniern bewohnte Enklave auf dem Territorium Aserbaidschans, begann zwar auch als ethnisch-politischer Territorialkonflikt, entwickelte sich aber rasch zum Krieg zwischen den beiden Nachbarstaaten Armenien und Aserbaidschan, mit weit reichenden Folgen: Schätzungsweise 40000 Gefallene, ungezählten Invaliden auf beiden Seiten und mindestens 900 000 an Vertriebenen und Geflohenen sowie katastrophalen Zerstörungen in beiden Ländern.

Ohne hier auf Ursachen und Ablauf der drei komplexen Hauptkonflikte eingehen zu können, sollen deren wichtigsten Folgen festgehalten werden: Weiterbestehender Kriegszustand nach wiederholt gebrochenen Waffenstillständen; gegenseitiger Hass bei vielen Menschen, die Opfer in ihren Familien oder Freundeskreisen zu beklagen haben; Leid und Verzweiflung bei den meisten Flüchtlingen in allen drei Ländern, die vor der internationalen Hilfe unter der Armutsgrenze am Rande ihrer jeweiligen Gesellschaft leben, von denen viele trotz aller Hilfe der internationalen Gemeinschaft weiter keine Perspektive haben, sowie verheerende Zerstörungen für Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung in südkaukasischen Raum. So ist der Südkaukasus sicher kein geeigneter Raum für Erfolg versprechende regionale Zusammenarbeit, im Gegenteil belasten seine inneren Konflikte auf kleinem Raum auch die weitere regionale Kooperation im Schwarzmeerraum und darüber hinaus.

Bisherige europäische Aktivitäten im Schwarzmeerraum

Für viele Akteure in der EG/EU war der Südkaukasus wie der gesamte Raum um das Schwarze Meer in den 1990er Jahren eine strategische terra incognita, weit weg von Brüssel. Auf der politischen Agenda der EU stand vorrangig die schrittweise Integration der ostmitteleuropäischen Staaten vom Baltikum bis zum Balkan. Darüber hinaus mahnten die südeuropäischen Mitglieder der EU immer wieder die vorrangige Zusammenarbeit und Partnerschaft im Mittelmeerraum an. Die in den EU-Institutionen maßgeblichen Kräfte wollten schon gar nicht in die politischen Bemühungen um Lösungen der drei Konflikte hineingezogen werden. Experten kritisierten zu Recht diesen *wait and see approach* der vor allem vom Ministerrat der EU verfolgt wurde, der seinerseits gern auf die vorrangige Zuständigkeit von OSZE und von den UN-Institutionen verwies.

Vermutlich verbirgt sich hinter diesen Verhaltensweisen der auch in anderen Bereichen festzustellende Wille, gerade seitens der Regierungen großer Mitgliedstaaten, weiterhin

eigenständig zu entscheiden. Darüber hinaus wird in der Kaukasuspolitik Deutschlands und anderer EU-Mitglieder wie in der der nordischen Staaten implizit die Führungsrolle Russlands in dessen „nahen Ausland“ anerkannt und das vorrangige Interesse am Energiereichtum Russlands hervorgehoben. Schließlich wollten wohl die meisten europäischen NATO-Mitglieder die wachsenden Aktivitäten der USA im Großraum der *Wider Black Sea* nicht stören. So blieb die EU der potentiell starke, aber kaum sichtbare Akteur im kleineren Südkaukasus wie im größeren Schwarzmeerraum.

Bescheidene Ansätze eines erwachenden politischen Interesses am südlichen Kaukasus sind seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre auszumachen, insbesondere seit der Aushandlung der Partnerschafts- und Kooperations-Abkommen (PKA) mit den drei südkaukasischen Staaten, die jeweils 1996 unterzeichnet wurden und 1999 in Kraft traten. In diesen prinzipiell übereinstimmenden Rahmenvereinbarungen, ausgelegt auf zehn Jahre, werden die gemeinsamen Werte: „Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten, pluralistisch-parlamentarische Demokratie und Einführung der Marktwirtschaft“ vorangestellt und allgemein gehaltene Ziele formuliert: Handelsliberalisierung, wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit in allen von beiden Seiten als vorrangig eingestuften Bereichen: Von Infrastruktur und Investitionsförderung, über Energie und Transport bis zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und illegaler Migration. Die Hauptförderung der EU konzentrierte sich auf humanitäre Hilfe für die vielfältigen Probleme der Flüchtlinge und auf den dringenden Wiederaufbau der Infrastruktur in den von den regionalen Kriegen zerstörten Gebieten, beispielsweise für die Wiederherstellung von Krankenhäusern. Darüber hinaus gab und gibt es kleinere Programme, wie das zur Demokratieförderung, vor allem für Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Freilich haben die andauernden politisch-militärischen Konflikte, Korruption, Schattenwirtschaft und andere Negativfaktoren zur unzureichenden Wirksamkeit der meisten Fördermaßnahmen beigetragen. Trotz der Fördermittel von insgesamt rund 1,6 Milliarden Euro (Budgetverpflichtungen zwischen 1991 und 2006) und der daraus entstandenen Verbindungen im Südkaukasus, hat die EU-Kommission im Frühjahr 2003 in ihrem ersten Vorschlag zur ENP die drei südkaukasischen Mitgliedsländer, die mittlerweile auch im Europarat mitarbeiteten, lediglich mit einer Fußnote bedacht. Freilich brachte dieses Versäumnis der Kommission das Parlament der EU derart auf, dass dann relativ rasch der Südkaukasus in die Länderliste der ENP einbezogen wurde.

Neue Ziele und Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik seit 2004/2005

Zu den strategischen Zielen der EU, die namentlich von dem „Hohen Beauftragten der GASP“, Javier Solana unter dem Titel „Europäische Sicherheitsstrategie“ entworfen und im Dezember 2003 vom Europäischen Rat angenommen wurde, gehört die Absicht, um die EU einen benachbarten Großraum im Osten und Süden der EU zu schaffen, der durch Frieden, Stabilität und Wohlstand gekennzeichnet ist. In diesem Sinne geht es bei der ENP von 2004 darum, ein umfangreiches Programm zur Verbesserung und zur Vertiefung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu entwickeln und umzusetzen. Im Wesentlichen werden mit den 17 Nachbarländern, sieben im Osten und zehn im Süden, folgende Vereinbarungen getroffen: Für politisch-institutionelle und für ökonomisch-soziale Reformen auf der Grundlage gemeinsamer Werte wird die mittelfristige Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes mit Zugang zum europäischen Binnenmarkt der EU in Aussicht gestellt. Über die politische und ökonomische Zusammenarbeit hinaus, werden intensiverte Kooperationen auf fast allen aktuellen Schwerpunktfeldern angestrebt: Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Auf- bzw. Ausbau von Infrastrukturnetzen in den Sektoren Energie, Verkehr und Telekommunikation sowie gezielte Zusammenarbeit in den Bereichen Umwelt, Aus- und Weiterbildung, Forschung und Kultur.

Die Hauptinstrumente der ENP sind die gemeinsam zu erarbeitenden Aktions-Pläne (AP). Darin werden von der EU-Kommission und von den Regierungen des jeweiligen Nachbarlandes „gemeinsame Werte“ und „strategische Ziele“, „Schwerpunkt-bereiche und Aktionsprioritäten“ sowie Modalitäten zur „Vorantreibung und Überwachung“ für mehrere Jahre vereinbart.

Da die drei südkaukasischen Länder erst mit Verspätung in die ENP einbezogen wurden, konnte der von der EU-Kommission im Frühjahr 2005 nach mehrfacher Verschiebung erst im Spätherbst 2006 beschlossen werden. Die drei jetzt in Kraft gesetzten AP sind für fünf Jahre ausgelegt, gelten also bis November 2011. Sie enthalten als ein Schwerpunktbereich „spezifische Maßnahmen zur Förderung friedlicher Lösungen

bei internen Konflikten“, insbesondere „verstärkte Anstrengungen in Bezug auf Vertrauensbildung“ für alle drei Hauptkonflikte und den Zusatz: „Mögliche weitere Wirtschaftshilfe“ ist abhängig „von Fortschritten bei der Lösungsfindung von Konflikten“.

Im Kontext der neuen ENP für die drei kaukasischen Nachbarn wurde das Mandat des EU-Sonderbeauftragten (EUSB) für den Südkaukasus durch eine Anfang 2006 beschlossene Änderung politisch dadurch profiliert, dass seine Neufassung ihn ausdrücklich zu „aktiver Mitwirkung“ bei den künftigen Lösungsversuchen der drei Hauptkon-

Im Sinne stärkerer **Sichtbarkeit und Wirksamkeit der EU** als respektierter und verlässlicher Akteur insbesondere für die Krisenregion Südkaukasus im Schwarzmeerraum stehen folgende praktische Schritte auf der Agenda an:

- Kontinuierliche und gegebenenfalls ständige Präsenz des EU-Sonderbeauftragten in den drei Ländern, einschließlich der drei Konfliktzonen, und deutlicher Aufstockung des kleinen EUSB-Teams vor Ort.
- Nach Inbetriebnahme einer eigenständigen, voll ausgestatteten EU-Delegation in Eriwan seit Anfang 2007 entsprechende Realisierung möglichst rasch in Baku, als der Hauptstadt des mit Abstand bevölkerungsreichsten Landes in Südkaukasien, bei Aufrechterhaltung der regionalen Koordinationsrolle in der seit längerem bestehenden Vertretung in Tiflis.
- Stärkere Unterstützung von länderübergreifenden *public awareness campaigns* im südkaukasischen Raum, in dem die europäischen Werte und die Standards von friedlicher Konfliktlösung im Mittelpunkt stehen sollten.

Um bei der schwierigen Aufgabe der **Konfliktlösungsfindung** kompetent und gleichberechtigt mitwirken zu können, sollte der EUSB direkten Zugang zu den für die drei Konflikte bestehenden Verhandlungsmechanismen erhalten: Zur Minsk-Gruppe im Falle Berg-Karabach, dem Koordinationsrat zum Konflikt um Abchasien und der Gemischten Kontrollkommission im Falle Südossetiens. Seine Beteiligung auch an den Beratungen der zum Abchasienkonflikt eingesetzten „Gruppe von Freunden des Generalsekretärs“, der bisher Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA angehören, wird dann möglich, wenn die drei großen Mitgliedstaaten eine aktivere Rolle der EU tatsächlich durchsetzen wollen. Vermutlich werden dabei auch Bedenken seitens Russlands auszuräumen sein.

flikte auffordert. Der Mitte 2006 neu ernannte EUSB für den Südkaukasus, der schwedische Diplomat Peter Semneby, erklärte die Mandatserweiterung als Zeichen dafür, dass die „eingefrorenen Konflikte“ nun höher als jemals zuvor auf der politischen Agenda der EU stehen. Bei dem ursprünglich (2003) beschlossenen Amt des EUSB wurde dieser zunächst nur als „Reisebotschafter ohne festen Arbeitssitz in der Region“ (Dieter Boden, deutscher Botschafter bei der OSZE) konzipiert, vermutlich aus Sorge, dass es im komplizierten Räderwerk der EU-Außenpolitik zu Kompetenzstreitereien mit dem ständig in Tiflis residierenden Vertreter der Kommission und dem Botschafter des Landes kommen könnte, das jeweils den Vorsitz im Rat der EU führt. Jetzt wird der EUSB ausdrücklich aufgefordert, „den einschlägigen Stellen Hilfestellung bei der Durchführung des AP“ in allen drei Ländern zu geben.

Ein weiterer Ansatzpunkt für längerfristiges Engagement der EU im Südlichen Kaukasus wurde Mitte 2005 geschaffen, als die EU in Ergänzung der OSZE-Aktivität ein Programm zur Förderung der „Grenzpolizei und Konfliktverhütung“ an der georgisch-russischen Grenze ins Leben rief, in dem erfahrene Experten im Auftrag der EU seither Weiterbildungsmaßnahmen mit der georgischen Grenzpolizei sowohl zur Überwachung der Grenze als auch zur Konfliktvermeidung vor Ort durchführen. Konkret wurde bis Ende 2006 eine grenzpolizeiliche Fakultät an der Akademie des Innenministeriums aufgebaut, im Wesentlichen von der EU gefördert und begleitet.

Angesichts der Komplexität der drei ungelösten Konflikte, der gegenseitigen Anschuldigungen der Konfliktparteien im Südkaukasus und der verschiedenen Interessen der auswärtigen Akteure (vor allem Russland, USA, Türkei und Iran) wird die aktivere Rolle der EU wohl keine raschen Fortschritte erzielen können, aber ihre deutlich wachsendes Engagement wird die friedfertigen Kräfte bei den internen wie bei den externen Akteuren sicher stärken. Da bisher vor allem Georgien und Armenien von Russland als Energie-lieferant und Handelspartner abhängig sind, setzen sie auf die wachsende Verhandlungsmacht der EU, um den ehemaligen Imperator zu fairen Lösungen am Verhandlungstisch zu bringen. Umgekehrt muss die gegenwärtige Führung Georgiens Mahnungen seitens der EU befolgen, auf Gewaltandrohungen und andere Provokationen in den Krisengebieten zu verzichten. Stattdessen sollten von Georgien künftig konkrete Angebote an die Bevölkerungen in Südossetien und in Abchasien unterbreitet werden.

Perspektiven

In den sicher sehr langwierigen Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und der Türkei könnten beide Seiten, die in Bezug auf den Schwarzmeerraum einschließlich der Krisenregion Südkaukasus weitgehend identische Interessen zu haben scheinen, gemeinsame Initiativen im Zuge einer intensivierten Schwarzmeerkoooperation entwickeln, die weit über die gegenwärtigen Ansätze hinausgehen. Dabei könnte die Türkei, die als einziges Land gemeinsame Grenzen mit allen drei Ländern im Südkaukasus hat, mittelfristig seine Beziehungen auch zum Nachbar Armenien verbessern, sowohl in Bezug auf historische Verantwortungsübernahme als auch durch Öffnung der Grenzen für Menschen und den Warenverkehr. In diesem Sinne werden die ange-laufenen Infrastrukturprojekte im Schwarzmeerraum auch von diesen beiden historisch verfeindeten Nachbarländern unterstützt, insbesondere der Wiedereröffnung und dem Ausbau von transnationalen Bahnverbindungen gerade in der

südkaukasischen Region im Rahmen der BSECO, die im kommenden Jahrfünft geplant sind.

Die Förderung der Kooperation im Schwarzmeerraum durch die EU und ihre stärkere Präsenz in der vertieften Schwarzmeerkoooperation im Rahmen der künftigen *Black Sea Synergy*-Strategie (beispielsweise durch Beteiligung als ständiger Beobachter und mittelfristig als Mitglied in den Organen der BSECO) hat mehrere strategische Vorteile:

- EU-Staaten wie Griechenland, Rumänien und Bulgarien sind aktiv seit Gründung der BSECO beteiligt und werden vermutlich die Organe der EU zu aktiverer Beteiligung drängen.
- Alle Anrainer, insbesondere Russland und die Türkei, sind einbezogen, die jetzt im Unterschied zu früher, enge Verbündete im Schwarzmeerraum geworden sind.
- Die sensiblen Themen, wie die drei südkaukasischen Konflikte und die türkisch-armenischen Beziehungen, können unter den Mitgliedern derselben Institution in ständigem Kontakt besprochen und längerfristig gelöst werden.
- Der Schwarzmeerraum umfasst nicht zuletzt den gesamten euro-asiatischen Energiekorridor, von den russisch-ukrainischen Öl- und Gaspipelines bis zu den Pipelines des Kaspischen Meeres, die von Baku über Georgien sowohl durch das Schwarze Meer direkt in die EU als auch durch die Türkei ins Mittelmeer führen

Nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens ist die EU zum direkten Anrainer des Schwarzen Meeres geworden, das ähnlich wie die Ostsee nach mehreren Beitrittswellen weitgehend zu einem europäischen Binnenmeer werden kann, sicherlich in weit längeren Zeiträumen. Die Europäische Kommission hat für ihre neue Mitteilung *Black Sea Synergy* konkrete strategische Vorschläge angekündigt, insbesondere ausgeweitete Förderung regionaler Projekte im Rahmen des Finanzierungsinstruments der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENPI) einschließlich grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen allen Anrainerländern um das Schwarze Meer. In diesem CBC-Rahmen sind im neuen Finanzrahmen 2007 - 2013 *Cross Border Cooperation projects* in den Grenzregionen aller Anrainerländer unterstützungswürdig, die viele lokale Gebietskörperschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen einbeziehen.

Die Europäische Kommission ist mit Unterstützung seitens der deutschen Ratspräsidentschaft dabei, im ersten Halbjahr 2007 eine „ENP plus“ mit Leben zu erfüllen, sowohl dadurch, dass sie die Vertiefung der bestehenden Schwarzmeerkoooperation im eigenen Interesse unterstützt, als auch

indem die EU sich als Akteur in den wichtigen Projekten der regionalen Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum unmittelbar beteiligt. Dabei sollen keine neuen Institutionen gegründet werden, sondern die Zusammenarbeit mit den bestehenden Strukturen vertieft werden, vor allem mit der BSECO, ohne die Kooperation mit komplementären Organisationen wie dem auf rumänische Initiative gegründetem *Black Sea Forum* zu vernachlässigen. Konkreter Ausdruck des institutionellen Zusammenwirkens zwischen EU und der BSECO könnten regelmäßige Sitzungen auf der Ebene der Außenminister ebenso sein wie Treffen der EU-Troika aus Präsidentschaft, GASP-Bbeauftragter und Außenkommissar mit der jeweiligen Präsidentschaft und dem Generalsekretär der BSECO.

Glossar

AP	Aktions-Plan (im Rahmen der ENP von der EU und den Nachbarländern beschlossen)
BSECO	Black Sea Economic Cooperation Organization (Wirtschaftliche Schwarzmeerkoooperation)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EK	Europäische Kommission
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union
EUSB	Sonderbeauftragter der EU (im Südkaukasus wie in anderen Krisenländern bzw. Regionen)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transport to Europe
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKA	Partnerschafts- und Kooperations-Abkommen
SM	Schwarzes Meer
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
TRACECA	Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia