Sebastian Mayer

Der Südkaukasus als Nachbar der erweiterten EU: Problemlagen, Entwicklungslinien und Kooperationspotentiale

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Der Südkaukasus als Nachbar der erweiterten EU: Problemlagen, Entwicklungslinien und Kooperationspotentiale

Dr. Sebastian Mayer

Bremen, März 2007

ISBN 978-3-89892-661-4

Materialien zum Thema „Demokratieförderung“

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Herstellung: Katja Ulanowski, Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

April 2007

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

Die außenpolitischen Ziele der Staaten des Südkaukasus 6

Die außenpolitischen Ziele Georgiens 6

Die außenpolitischen Ziele Armeniens 8

Die außenpolitischen Ziele Aserbaidschans 11

Zentrale Problemlagen und externe Großmächte im Südkaukasus 14

Die Bedeutung Regionaler Kooperation 14

Russland und der südliche Kaukasus 16

USA und NATO im südlichen Kaukasus 18

Ausgewählte Themenfelder und Handlungsstrategien 22

Demokratieförderung und Hilfsprogramme der EU im Südkaukasus 22

Georgien als Partner der Europäischen Nachbarschaftspolitik 25

Bildung als Schlüssel für Entwicklung und regionale Kooperation? 26

Empfehlungen für die europäische Außenpolitik 29

Anhang 31

Abkürzungsverzeichnis 31

Das Programm der Tagung 32

Teilnehmerliste 34

Vorwort

Die vorliegende Publikation wurde angeregt durch und basiert in Teilen auf einer Expertenkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin zum Thema „Ziele und Instrumente deutscher und europäischer Außenpolitik gegenüber den Ländern im Südlichen Kaukasus“, die vom 22.–23. November 2006 stattfand. Als Referenten sprachen unter anderem die georgischen Minister für Äußeres sowie für Bildung und Wissenschaft und der ehemalige Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs und Leiter der UN-Friedensmission in Georgien, Dieter Boden. Das Konferenzprogramm sowie eine Liste aller Teilnehmer finden sich im Anhang. Die Leitung und Moderation erfolgte durch Günther Fichtner, Projektkoordinator der Friedrich-Ebert-Stiftung im Südkaukasus. Zu danken ist allen Teilnehmern für ihre Vorträge und oft sehr substantiellen Wortbeiträge. Diese Publikation greift teilweise, insbesondere in den Abschnitten im dritten Teil „Ausgewählte Themenfelder und Handlungsstrategien“ auf zentrale Thesen und Aussagen der Vortragenden zurück. Die jeweiligen Abschnitte sind folglich durch Nennung der Referenten kenntlich gemacht. Aus Gründen der Lesefreundlichkeit wurde in diesen Abschnitten jedoch überwiegend in direkter Rede formuliert.

Ziel der Veröffentlichung ist es, einige Kernaspekte der schnelllebigen Entwicklung im Südkaukasus selbst und der Debatte um Lösungsstrategien insbesondere zu den latenten Gewaltkonflikten herauszuarbeiten und daraus eine Reihe von Empfehlungen zu destillieren. Der Bogen wurde dabei weit gespannt, von Außenpolitik, geopolitischen Gesichtspunkten, der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowohl auf konzeptioneller als auch auf praktischer Ebene bis hin zu humanitärer Hilfe und Demokratieförderung. Die Vielzahl von praktisch zum oder im Südkaukasus Tätigen unter den Teilnehmern war letztlich ein Garant für die hohe Qualität der Konferenz.

Die außenpolitischen Ziele der Staaten des Südkaukasus

Die außenpolitischen Ziele Georgiens

Die geopolitische Lage, die beiden Sezessionskonflikte in Abchasien und Südossetien und die Hegemonialstellung des nördlichen Nachbarn Russland sind zentrale Determinanten der Außenpolitik Georgiens. Neben den baltischen Republiken war das Land der einzige Nachfolgestaat der ehemaligen UdSSR, der im Dezember 1991 nicht der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) beitrat und dadurch versuchte, sich besonders konsequent von dem sowjetischen Erbe zu lösen. Nachdem die Moskauer Regierung den Abchasienkonflikt durch taktisches Handeln verschärfte und instrumentalisierte, sah sich Georgien Ende 1993 dazu gezwungen, der GUS doch beizutreten und überdies die Einrichtung russischer Militärbasen auf seinem Territorium zuzulassen. Ferner wurden russische Soldaten unter der Ägide der GUS in den beiden sezessionistischen Landesteilen stationiert. Teile der außen- und sicherheitspolitischen Elite Moskaus zeigen bis heute die Tendenz, „kontrollierbare Instabilitäten" zu provozieren und zu diesem Zweck Akteure zu unterstützen, die solche Unsicherheit schaffen. Dazu kommen die starke Energieabhängigkeit von Russland sowie die Tatsache, dass der nördliche Nachbar einen der größten Absatzmärkte für georgische Produkte darstellt. In der Summe macht dies das Land besonders verwundbar. Daher gehört der Wunsch nach einer Wiederherstellung der territorialen Integrität und einer Konsolidierung der Unabhängigkeit zu den wichtigsten Konstanten der georgischen Außenpolitik.

Mitte der 1990er Jahre rückte das Land vor dem Hintergrund einer sich konkretisierenden Öl- und Gasförderung im Kaspischen Becken, bei der sich eine Auflösung des russischen Energie-Transportmonopols abzeichnete, noch stärker in das Interessenfeld Moskaus. Westliche externe Akteure, vor allem die USA, versuchten, Georgien (und auch Aserbaidschan) aus geostrategischen, zunehmend aber auch aus ökonomischen Überlegungen heraus sicherheitspolitisch zu stabilisieren. Mit der Eröffnung einer Ölpipeline von Baku ins georgische Supsa im April 1998 zielte Präsident Schewardnadse darauf ab, seinem Land neue wirtschaftliche und außenpolitische Optionen zu eröffnen.

Georgien entschied sich für eine dezidierte Westorientierung, die sich an den Mitgliedschaften in, sowie der moralischen, politischen wie auch finanziellen Unterstützung durch verschiedene Organisationen und Staaten ablesen lässt. So lassen sich vier Kernprioritäten der georgischen Außenpolitik nennen, die zusammengenommen das Attribut „pro-westlich" gerechtfertigt erscheinen lassen: erstens die Suche nach Sicherheitsgarantien im Westen und der Wunsch nach einer NATO-Mitgliedschaft; zweitens ein Ost-West-Transportkorridor, der die wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit gegenüber Russland vergrößert; drittens die Suche nach westlicher Hilfe bei der Lösung der innenpolitischen Konflikte, insbesondere in Abchasien und Südossetien; viertens westliche Investitionen.[1]

Ende April 1999 wurde Georgien als erste Kaukasus-Republik Mitglied des Europarats. Dieses Ereignis hatte Schewardnadse als „Rückkehr nach Europa" gedeutet.[2] Im Juni 2000 trat Georgien, ebenfalls als erster Staat des Südkaukasus (im Folgenden: SK), der Welthandelsorganisation (WTO) bei. Von einzelnen Ländern und internationalen Organisationen hat Georgien seit seiner Unabhängigkeit bis Anfang der 2000er Jahre etwa 1,5 Mrd. US-Dollar Finanzhilfe erhalten. Allein die USA haben dem Land in dieser Dekade etwa 800 Mio. US-Dollar zur Verfügung gestellt und machen Tbilisi damit zu einem der größten Pro-Kopf-Empfänger amerikanischer Auslandshilfe.[3]

---

1 Interview: Archil Gegeshidze, Senior Fellow, Georgian Foundation for Strategic and International Studies, Tbilisi, und ehemaliger Nationaler Sicherheitsberater in Georgien; Oktober 2002.

2 „Georgien wird 41. Mitglied des Europarats", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.4.1999, S. 1.

3 Archil Gegeshidze, „A Strategic Vision for Georgia", The Washington Times, 13.9.2002, S. 5.

Die EU gehört für Georgien zu den wichtigsten internationalen Organisationen, an die sich das Land mit dem Fernziel einer Mitgliedschaft zielstrebig anzunähern sucht. Seit 1992 ist Tbilisi im Rahmen von Tacis[4] Empfänger unterschiedlicher länderspezifischer wie auch grenzüberschreitender Programme, die anfangs als Instrument zur Hilfestellung bei Problemen eingesetzt wurden, welche unmittelbar nach der Erlangung der Unabhängigkeit der SK-Staaten auftraten. In den Jahren 1994–1996 hat die Nahrungsmittel- wie humanitäre Hilfe der EU praktisch zum „Überleben" Georgiens und zu einer Weiterführung der Reformen beigetragen.[5] Die Schärfung des politischen Profils der EU im SK Ende der 1990er Jahre wird von der georgischen Regierung ausdrücklich begrüßt. Die 1999 in Kraft getretenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sehen in vielen Bereichen (z. B. Investitionsförderung, Verkehr, Umweltschutz, Energieversorgung und industrielle Zusammenarbeit, bei der Bekämpfung von Straftaten und illegaler Einwanderung) eine Angleichung der Rechtsvorschriften an EU-Normen vor. So formulierte der georgische Außenminister Beschuaschwili in seiner Rede in Berlin im November 2006, Georgien wolle ein „Modell für einen Nachbarn in Europa" werden, ein „Leitlicht, wie Europa sich weiterentwickeln kann".

Hinsichtlich der Lösung der genannten Sezessionskonflikte versucht die georgische Regierung, die EU als Vermittler stärker einzubinden und die beträchtliche russische Militärdominanz in Südossetien und Abchasien durch eine Internationalisierung der Friedenssoldaten zu relativieren. Die damalige georgische Außenministerin Salome Zourabishvili erklärte im Oktober 2004 auf einer internationalen Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung in Tiblisi, das georgische Hauptinteresse an dem Engagement der EU in der Region sei die Hoffnung und Erwartung, dass diese bei den offenkundigen geostrategischen Interessenkonflikten zwischen den USA und Russland eine moderierende Rolle mit dem Ziel größerer Stabilität spielen werde. Die Erwartungshaltung in Bezug auf die EU ist innerhalb der SK-Staaten in Georgien am größten. Unter den EU-Mitgliedstaaten sind die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, die Niederlande, die Türkei, Frankreich und Italien die wichtigsten Geldgeber.[6]

Über eine enge Annäherung an die NATO besteht in der georgischen politischen Elite ein breiter Konsens, und der Pro-NATO-Kurs der Regierung wird von 75 Prozent der Bevölkerung unterstützt, wie Außenminister Beschuaschwili in seiner Rede hervorhob. Seit 1994 ist das Land Mitglied der Partnerschaft für den Frieden (PfP) und in die Euroatlantische Partnerschaft (EAP) der NATO eingebunden, 1999 trat es aus dem GUS-Sicherheitspakt aus. Bis Mitte 1999 waren georgische Hinweise auf eine mögliche NATO-Vollmitgliedschaft eher von taktischem Kalkül geprägt. 2001 hatte das erste PfP-Manöver in der Kaukasusregion in Georgien stattgefunden, und in der zweiten Jahreshälfte 2002 gewann das Thema NATO-Beitrittsgesuch an Dynamik. Auf dem Prager NATO-Gipfel im November 2002 hat Präsident Schewardnadse schließlich einen offiziellen Beitrittsantrag gestellt. Seit 2004 ist Georgien mit der NATO durch einen *Aktionsplan zur Mitgliedschaft* verbunden, in dem konkrete Maßnahmen benannt werden, die für einen Beitritt notwendig sind. Zudem wurde ein so genannter *Individueller Partnerschaftsaktionsplan* unterzeichnet, der umfassende und spezifisch zugeschnittene Maßnahmen beinhaltet, die Georgien auf die Erreichung politischer und ökonomischer Ziele festlegen und dabei unterstützen. Die georgische Regierung hat angekündigt, ihre NATO-Beitrittsaktivitäten unter anderem mit Aserbaidschan zu koordinieren. Mittlerweile erscheint es nicht ausgeschlossen, dass Georgien 2009 tatsächlich Vollmitglied des Bündnisses wird.[7]

Neben der Sicherheitsgarantie, die sich Georgien von einer NATO-Vollmitgliedschaft erhofft, sind die NATO-Partnerschaftsprogramme (wie auch die bilateralen Militärkooperationen) ferner ein attraktives Mittel, um die Streitkräfte vergleichsweise rasch und vor allem kostengünstig zu modernisieren. Im Jahr 2000 betrug der Anteil der

4 Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States.
5 Hinweis eines EU-Kommissionsbeamten, Deutsche Presse-Agentur, 16.2.2001.
6 Archil Gegeshidze, „A Strategic Vision for Georgia", The Washington Times, 13.9.2002, S. 5.
7 „Georgia: NATO Membership by 2009?", Eurasia Insight, 27.2.2007, http://www.eurasianet.org/... (download 5.3.2007).

Militärausgaben am Bruttosozialprodukt lediglich 0,59 Prozent und war damit selbst im Vergleich mit den beiden andern SK-Staaten äußerst gering.[8] Georgien sieht sich im Zusammenhang mit der Verteidigungskooperation auch als eine Speerspitze gegen den internationalen Terrorismus sowie als verlässlicher Transportkorridor: „Wir wollen ein Bollwerk der Europäischen Sicherheit werden. (…) Wir wollen, als Weg für die westlichen Märkte, zum Kaspischen Meer und zur zentralasiatischen Region fungieren", so Außenminister Beschuaschwili in seiner Rede vom November.

In den bilateralen Beziehungen nimmt die Partnerschaft mit den USA als größtem bilateralen Geber[9] eine herausragende Stellung ein. Das Land hilft Georgien bei seiner Einbindung in die NATO und ergänzt diese seit 1994 durch Unterstützung im militärischen Bereich, so z. B. bei der Terrorismusbekämpfung, aber auch in anderen Feldern. Die Kooperation zwischen den amerikanischen *Joint Chiefs of Staff* und georgischen Militärs reicht zurück bis zum Beginn der neunziger Jahre. Die Luftangriffe gegen Jugoslawien 1999 hatte Georgien als einziges SK-Land vorbehaltlos unterstützt, und im Irak ist Georgien mit mehreren Hundert Soldaten vertreten. Nach dem friedlichen Regierungswechsel im November 2003 haben die USA Georgien in den überschaubaren Kreis von Ländern aufgenommen, die von dem finanziell umfassenden *Millennium Challenge Account* profitieren. In diesem Rahmen werden innerhalb der nächsten Jahre nichtmilitärische Projekte im Umfang von fast 300 Mio. US-Dollar finanziert. Ein bilaterales Übereinkommen lässt amerikanischem Militär- und Zivilpersonal Privilegien zukommen, die ihnen eine Immunität ähnlich der von Botschaftsangehörigen gewährt sowie den Besitz und das Tragen von Waffen auf georgischem Territorium ermöglicht.[10]

Zu den unmittelbaren Nachbarn Türkei und Aserbaidschan pflegt das Land enge Kontakte. Archil Gegeshidze wies in seinem Vortrag darauf hin, dass die Türkei Georgien Anfang der 1990er Jahre dabei geholfen hat, die Blockade Russlands zu überwinden. Wenn die Türkei Teil Europas wird, dann sei dies auch im georgischen Interesse. Allerdings machte er auch darauf aufmerksam, dass die Türkei - obwohl sie eigentlich eine Freihandelsvereinbarung mit Georgien abschließen möchte – an die Zollunion mit der EU gebunden ist. Dies müsste in den bilateralen Verhandlungen mit Ankara und der EU noch gelöst werden. Dieter Boden verwies in seinem Referat auch auf die sicherheitspolitische Rolle der Türkei im SK. Der ehemalige türkische Präsident Demirel hatte einen Südkaukasus-Plan vorgelegt, und überdies ist eine Aufnahme der Türkei in die Gruppe der Freunde des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zum Abchasienkonflikt diskutiert worden.[11] Georgien und Aserbaidschan eint eine kritische Haltung gegenüber russischen Destabilisierungsversuchen im SK. Vor dem Hintergrund der intensiven Kooperation der drei Staaten im Energiebereich kann zweifellos von einer strategischen Partnerschaft gesprochen werden, denn es bestehen weitgehend gleichgerichtete Interessen im Zusammenhang mit der Pipeline-Kooperation. Die bereits in Betrieb genommene Baku-Tbilisi-Ceyhan-Rohrleitung sowie die kurz vor der Vollendung stehende Gaspipeline Baku-Tbilisi-Erzurum sichern Georgien wichtige Transiterlöse und zugleich Energielieferungen zu ermäßigten Tarifen. Zusammen mit steigenden Handelsvolumina mit der Türkei erlaubt dies eine schrittweise Herauslösung aus der Abhängigkeitsbeziehung mit der Russischen Föderation. Symbolisch für die trilaterale Interessengemeinschaft steht auch eine geplante Eisenbahnverbindung zwischen Achalkalaki (Süd-Georgien) und Kars in der Nordost-Türkei.

Die außenpolitischen Ziele Armeniens

Die Außen- und Sicherheitspolitik Armeniens ist wesentlich durch den ungelösten Konflikt um die Enklave Berg-Karabach mit Aserbaidschan und die damit verbundene Handelsblockade durch den östlichen Nachbarn sowie durch die Türkei geprägt. Auf keines der drei SK-Länder hat das Ausbleiben einer nachhaltigen Konfliktlösung wohl so unmittelbare, negative Folgen wie auf Ar-

8 Im Vergleich dazu lag der Anteil Armeniens bei 6,5 Prozent (Jahr 2001) und der von Aserbaidschan bei 2,6 Prozent (Jahr 1999), The CIA World Factbook 2002, Georgia, http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/ (download 5.3.2007).

9 Seit 1992 mehr als 1,5 Mrd. US-Dollar Entwicklungshilfe, derzeit etwa 200 Mio. US-Dollar jährlich.

10 „US-Georgian Military Accord Ratified", in: Civil Georgia, 21.3.2003.

11 Zu dieser Gruppe gehören Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA.

menien, da die Blockaden für das Land angesichts der notwendigen Umwege hohe Transportkostenanteile für Export- wie auch Importgüter bedeuten. Erschwerend kommt hinzu, dass Armenien über keine nennenswerten fossilen Brennstoffe verfügt, aus der Transportlogistik für die Energieträger aus dem Kaspischen Raum komplett ausgeschlossen ist und so weder von Transiterlösen noch von einem damit verknüpften vergünstigten Bezug von Öl oder Gas profitieren kann. Dem Kernkraftwerk Medsamor,[12] das zwischen 1988 und 1995 aufgrund von gravierenden Problemen abgeschaltet war, kommt insofern eine zentrale Bedeutung als Energieproduzent zu. Ferner hat Armenien mit dem Iran sowie mit Russland Verträge zur Lieferung von Energie geschlossen.

Mit der Unterzeichnung eines Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der EU im April 1996 und dem Inkrafttreten eines umfassenden Freundschaftsvertrages mit Russland im August 1997 zeichnete sich eine zweigleisige Außenpolitik der Komplementarität ab: Einerseits soll die traditionelle Anlehnung an Russland nicht gefährdet werden, auf der anderen Seite steht das Ziel einer stärkeren Einbindung in EU-Strukturen. Auch wurde die Aufnahme des Landes Ende Januar 2001 in den Europarat als ein Zeichen der positiven Entwicklung des Landes in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft gewertet.

Trotz in der Regel zweistelliger Zuwächse des Bruttosozialprodukts in den letzten Jahren bleibt die ökonomische Entwicklung des Landes deutlich unterhalb ihres Potentials und wird auch politisch negativ durch das Ausbleiben einer umfassenden Konfliktlösung mit dem östlichen Nachbarn sowie die schlechten Beziehungen mit der Türkei beeinträchtigt. Diese Belastungen waren offenbar ein wesentlicher Anlass für eine erneute Justierung der armenischen Außenpolitik Anfang der 2000er Jahre. Der damalige Außenminister: „We will try to liven our communication with Turkey (…) Armenia must keep the channels open for the dialogue with Turkey."[13] Die angespannten Beziehungen mit der Türkei wurzeln neben der aus Solidarität mit Aserbaidschan motivierten Handels- und Transportblockade auch in historischen Belastungen angesichts des Massenmordes an den Armeniern in den Jahren 1915-16. Der damalige Präsident Lewon Ter-Petrosjan hatte sich jedoch – zunehmend erfolgreich – um eine pragmatischere Politik der Türkei gegenüber bemüht, und in den letzten Jahren begannen die bilateralen Beziehungen zwischen den Ländern pragmatische Formen anzunehmen. Vor allem die amerikanische Regierung war für eine Annäherung der beiden Staaten eingetreten.

Auch eine Intensivierung der Kooperation mit Georgien gehörte zu der außenpolitischen Neuausrichtung. Ein stabiles Georgien ist speziell deshalb im armenischen Interesse, da eine Schienenverbindung, die ehedem über Georgien und Abchasien eine wichtige Handelsroute nach Russland darstellte, aufgrund der Situation in Abchasien seit Jahren unterbrochen ist. Für das von Russland geographisch getrennte Armenien stellt sie aber eine wichtige Transportverbindung dar, zumal das Land weder Zugang zum Schwarzen noch zum Kaspischen Meer hat. Auch ist Georgien vor dem Hintergrund der belasteten Beziehungen zur Türkei und zu Aserbaidschan aus der Perspektive Jerewans der neutralste US-Alliierte in der Region.[14] Armenien hat mit Georgien daher ein Kooperationsabkommen unterzeichnet, das den Rahmen für die bilateralen Beziehungen in den nächsten 15–20 Jahren vorgeben soll. Danach soll keines der beiden Länder ein für die jeweils andere Seite „feindliches" Abkommen mit Drittstaaten unterzeichnen.

Die Beziehungen zur EU sind – wie mit den anderen SK-Ländern – durch eine Reihe technischer Hilfsprogramme geprägt, die im Falle Armeniens einen besonderen Fokus auf die Verringerung der Energieabhängigkeit legen. Hierfür wurde etwa der Gassektor umstrukturiert und ein Sanierungsplan für das Gasnetz des Landes entworfen. In Jerewan ist zudem das einzige EU-Energiezentrum des SK als Bestandteil der Energiezentren innerhalb der GUS aufgebaut worden. Die EU-Kommission drängte im Rahmen der technischen Zusammenarbeit darauf, die Energieimportstruktur des Landes zu diversifizieren, alternative Quellen zu erschließen um damit die Voraussetzungen zur Abschaltung des Kraftwerkes Medsamor zu schaffen. Zu diesem Zwecke wurde auch eine Gaslei-

12 Es ist das einzige Kernkraftwerk im Südkaukasus.

13 „Armenian Foreign Policy Is About to Change", Civil Georgia, 16.4.2002.

14 „Armenian Foreign Policy Is About to Change", Civil Georgia, 16.4.2002.

tung aus dem Iran unterstützt, die kurz vor der Fertigstellung steht. Die EU-Hilfsprogramme unterstützten Armenien ferner dabei, die Voraussetzungen zum WTO-Beitritt zu erfüllen.

Eine Rolle als aktiver Protagonist bei der Lösung des Karabach-Disputs spielt die EU indes nicht, da die Verhandlungen ausschließlich im Kontext des OSZE-Minsk-Prozesses stattfinden, an dem die Union als Akteur nicht beteiligt ist. In der Summe ist Armenien um enge Beziehungen zur EU bemüht, legt dabei jedoch eine pragmatischere Haltung als der westliche Nachbar an den Tag. Eine Vollmitgliedschaft wird nicht explizit angestrebt, zugleich jedoch eine Angleichung der Gesetzgebung im Rahmen des Acquis der EU vorangetrieben. Bis zur georgischen „Rosenrevolution" Ende 2003 war die Bilanz der Reformanstrengungen in Armenien unter den SK-Staaten noch am besten.

In den vergangenen Jahren haben sich die Beziehungen zur NATO etwas intensiviert. So wurden in Armenien gemeinsame größere NATO-Manöver durchgeführt, und das Land hat 2006 – wie auch Georgien – einen Individuellen Partnerschaftsaktionsplan mit dem Bündnis unterzeichnet. Dessen ungeachtet wird offiziell weder von einem lang- noch gar mittelfristigen Ziel einer Mitgliedschaft gesprochen. In einer im Verteidigungsministerium entstandenen Konzeption zur nationalen Sicherheit des Landes wird eine Mitgliedschaft kategorisch ausgeschlossen, wie Stepan Grigorjan in seinem Vortrag berichtete. Dieses Konzept soll dem Parlament zur Diskussion vorgelegt werden. Grigorjan selbst sprach sich gegen eine solch kategorische Ablehnung aus und wies ferner darauf hin, dass das Interesse der politischen Kräfte des Landes an der NATO (und auch an der EU) allgemein zunehme. Auch Artur Bagdassarjan, der ehemalige armenische Parlamentsvorsitzende, plädierte im Mai 2006 in dieser Funktion nicht nur für eine konsequente EU-Integration seines Landes, sondern auch für die Option einer NATO-Mitgliedschaft, die jedoch nicht gegen die guten Beziehungen mit der Russischen Föderation ausgespielt werden dürfe. Aufgrund dieser Bemerkung musste er später von seinem Amt zurücktreten. Insofern scheint innerhalb der politischen Elite zum Verhältnis des Landes mit der NATO derzeit kein Konsens zu bestehen. Inwiefern beide Prioritäten tatsächlich vereinbar im Sinne einer komplementären Außenpolitik sind oder sich vielmehr ein bedenklicher Zielkonflikt abzeichnet, ist derzeit noch offen.

Die Beziehungen zu den USA sind eng, nicht zuletzt aufgrund der armenischen Diaspora[15] und deren Lobbytätigkeiten, die zeitweise einen erheblichen Einfluss auf die amerikanische Politik gegenüber dem SK zu nehmen vermochten. So wurde mit Verweis auf die aserbaidschanische Handelsblockade ein Verbot amerikanischer Hilfsleistungen an Baku durchgesetzt.[16] Trotz des zunehmenden wirtschaftlichen Interesses der USA an der Ölförderung in und an einer Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung mit Aserbaidschan gelang es den armenischen Lobbygruppen, zumindest bis 2002 eine Aufhebung dieses Verbotes zu verhindern. Die USA gehören zu den größten Investoren in Armenien und das Land profitiert – wie Georgien – von dem gut dotierten *Millennium Challenge Account* des amerikanischen Außenministeriums. Ohnehin ist Armenien einer der größten Pro-Kopf-Empfänger amerikanischer Entwicklungshilfe.

Die USA gehören zu den Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe und haben sich in dieser Funktion nachdrücklich für eine Verhandlungslösung im Karabach-Konflikt eingesetzt, unter anderem mit der Ausrichtung von hochrangigen Gesprächen im Frühjahr 2001 in Key West/Florida. Angesichts der ausgeprägten wirtschaftlichen Zusammenarbeit Armeniens mit dem Iran, vornehmlich Energiekooperationen betreffend, wird jedoch die Ambivalenz der armenisch-amerikanischen Beziehungen ersichtlich. Einerseits finden bereits seit 1998 bilaterale Sicherheitsdialoge auf Regierungsebene statt, es wird im Bereich der Verteidigung zusammengearbeitet, und Mitte 2000 wurde ein Abkommen gegen eine Verbreitung von Massenvernichtungswaffen abgeschlossen. Andererseits verhängte die US-Regierung im Frühjahr 2002 Sanktionen gegen eine Reihe armenischer Unternehmen, die der Unterstützung Irans bei der Beschaffung von Mitteln für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen bezichtigt wurden. Daher sieht sich

15 Sie umfasst rund eine Million Menschen.

16 Festgehalten ist dies in Abschnitt 907 des Freedom Support Act von 1992.

die armenische Regierung vor die schwierige Aufgabe gestellt, die guten bilateralen Beziehungen mit Amerika durch die enge und vielschichtige Kooperation mit Russland und durch die Zusammenarbeit mit dem Iran nicht aufs Spiel zu setzen.

Die außenpolitischen Ziele Aserbaidschans

Die Außen- und Sicherheitspolitik Aserbaidschans ist einerseits von dem Ziel geprägt, die Wiederherstellung der territorialen Integrität angesichts der Gebietsverluste nach dem Berg-Karabach-Krieg von 1989 bis 1994 zu erreichen. In dem Territorialkonflikt hatte sich die mehrheitlich von ethnischen Armeniern bewohnte Enklave 1991 für unabhängig erklärt. Als Folge kriegerischer Auseinandersetzungen, bei denen die Karabach-Armenier von Jerewan und Moskau Unterstützung erhielten, hat Aserbaidschan zwanzig Prozent seines Staatsgebiets verloren und sah sich mit massiven Fluchtbewegungen konfrontiert, die es bis heute nur schwer bewältigen kann.[17] Andererseits zielt die Regierung auf eine Ausbeutung der Öl- und Gasreserven des Landes ab. Nach dem Abschluss eines durch die Vereinten Nationen und Russland vermittelten Waffenstillstandes in dem Konflikt und der damit einhergehenden relativen Stabilität rückte nämlich zunehmend die Rolle Aserbaidschans als Rohstofflieferant in den Mittelpunkt ökonomischer wie auch geostrategischer Interessen. Zur Erschließung und zum Transfer der Hydrokarbonreserven waren und sind technisches Wissen, Investitionskapital sowie eine effiziente sicherheitspolitische Abstützung beim Transport notwendig, Anforderungen, die ein Engagement westlicher Akteure notwendig machen. Auf diesem Hintergrund hat Baku von Anfang an auf eine enge Zusammenarbeit mit Förderfirmen vor allem aus Westeuropa und aus den USA gesetzt und ist eine intensive wirtschaftliche und später auch militärische Zusammenarbeit vor allem mit Washington eingegangen. Im September 1994 schloss die staatliche aserbaidschanische Ölgesellschaft SOCAR erste Förderverträge mit einem internationalen Konsortium ab. Obwohl das Land seine Außenpolitik in der Summe nach Westen ausrichtete und folglich vor allem Unternehmen aus der EU und den USA berücksichtigte, hat die Regierung bei der Unterzeichnung weiterer Erschließungsabkommen auch russische Konzerne als Teilhaber gewonnen und zielte damit auf eine Entspannung der Auseinandersetzungen um den Status des Kaspischen Meeres mit Russland ab.[18]

Aufgrund von Absatz 907 des *Freedom Support Act,* welcher der amerikanischen Regierung direkte Hilfsleistungen an Aserbaidschan verbietet, war die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten bis 2002 weitgehend auf Fragen der Grenzsicherheit beschränkt, während eine substantielle militärische Zusammenarbeit nicht stattfand. Seit 1994 ist Aserbaidschan aber in der Partnerschaft für den Frieden (PfP) der NATO und bemüht sich um enge Kontakte mit dem Bündnis. Die PfP-Teilnehmer sollen in die Lage versetzt werden, mit NATO-Streitkräften in Bereichen wie Friedenswahrung, Katastrophenschutz oder humanitäre Aktionen zusammenzuwirken. Die Einbindung von Aserbaidschan und Georgien in die PfP dient aber auch dem Schutz der Ölquellen und der Transportinfrastruktur der Region. Die NATO-Einbindung der SK-Staaten wird von den USA innerhalb der Entscheidungsgremien des Bündnisses mit Nachdruck forciert.

Anfang 1999 wurde eine Entsendung amerikanischer Truppen nach Aserbaidschan[19] und die Bereitstellung eines Flugplatzes für Kampfbomber für die USA und die Türkei diskutiert,[20] im April 1999 ist Aserbaidschan – neben Georgien – aus dem GUS-Sicherheitspakt ausgetreten. Nachdem der amerikanische Präsident seit 2002 alljährlich die Anwendung des Absatzes 907 des Freedom Support Act aussetzt, hat die bilaterale Zusammenarbeit deutlich an Substanz gewonnen. In der

17 Vgl. Uwe Halbach, Migration, Vertreibung und Flucht im Kaukasus. Ein europäisches Problem, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 13-1999, Köln 1999.

18 Das russische Außenministerium erklärte die erste Fördervereinbarung mit dem Hinweis auf rechtliche Einwände zum Status des Kaspischen Meeres zunächst für ungültig.

19 „Caucasus: U.S. Military Presence in Caspian Appears Inevitable", Radio Free Europe/Radio Liberty, 4.2.1999; „Debate over NATO Presence in Azerbaijan Continues", Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline, 27.1.1999.

20 „NATO Presses Russia on another Front", Stratfor Global Intelligence Update, 15.4.1999, http://www.atimes.com/c-asia/AD17Ag01.html (download 5.3.2007).

Sicherheitskooperation stellen die USA seitdem größere Millionenbeträge zur Modernisierung des Militärs und zur Verbesserung der Interoperabilität mit NATO-Einheiten zur Verfügung, vor allem in der Luftverteidigung. Aserbaidschanische Truppen sind im Irak unter amerikanischer Führung stationiert, und die USA unterstützen das Land bei der Umsetzung des *Individuellen Partnerschaftsaktionsplans* mit der NATO. Ein Fokus der Zusammenarbeit liegt in der Verbesserung der Grenzsicherheit im Seebereich mit dem Ziel, den Handel mit illegalen Drogen und Rauschmitteln zu unterbinden, welcher häufig der Finanzierung terroristischer Aktivitäten dient. Zum anderen zeichnet sich eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Pipelinesicherheit ab. Aus geopolitischen Überlegungen heraus hatte sich die Clinton-Regierung vehement, und letztlich erfolgreich, für eine Hauptrohrleitung zum Export aserbaidschanischen Öls eingesetzt, die sowohl Russland, als auch den Iran umgeht und stattdessen über die Türkei ans östliche Mittelmeer führt. Diese Baku-Tbilisi-Ceyhan-Pipeline mit einer beträchtlichen Durchleitungskapazität wurde im Juni 2006 in Betrieb genommen. Nunmehr geht es zunehmend darum, den reibungslosen Betrieb und die Sicherheit zu gewährleisten.

Angesichts der iranischen Nuklearambitionen zielen die USA darauf ab, Aserbaidschan als Nachbarland in eine diplomatische Gegenkoalition einzureihen. Dessen überwiegende Zurückhaltung in Bezug auf diese Versuche lässt sich unter anderem damit erklären, dass das Land aufgrund der Besetzung Karabachs und des angrenzenden Südwestens zum Erreichen seiner Exklave Nachitschewan auf eine Verbindung über iranisches Staatsgebiet angewiesen ist. Die USA haben sich stets für eine nachhaltige Lösung des Karabach-Konflikts eingesetzt, bislang ist es aber zu keiner Lösung gekommen. Aserbaidschan hat derzeit Truppen in den NATO-Missionen in Afghanistan und im Kosovo stationiert. Trotz dieser Verpflichtungen hat das Land – im Gegensatz zu Georgien – bislang noch kein offizielles NATO-Beitrittsgesuch gestellt, denn Präsident Ilham Aliew bemüht sich ausdrücklich um gute nachbarschaftliche Beziehungen zu Russland. Trotz der starken ökonomischen und politischen Westausrichtung zielt die aserbaidschanische Außenpolitik insofern auf einen Ausgleich zwischen den Interessen externer Akteure im Kaspischen Raum ab und ist bestrebt, sich nicht zu einseitig auszurichten.

Die EU hat Aserbaidschan im Rahmen von Tacis in den Bereichen Landwirtschaft, Reform der öffentlichen Verwaltung, Umstrukturierung der Staatsunternehmen oder Entwicklung des privaten Sektors unterstützt. Das Land hat angesichts der massiven Flüchtlingsströme als Folge des Karabach-Konflikts auch stark von der humanitären Hilfe der EU profitiert, insbesondere in den Jahren 1994-1996. Mit der Konkretisierung der Ölförderung rückte das Thema Energieversorgungssicherheit auch im Zusammenhang mit den SK-Staaten stärker in den Fokus der EU. Infolgedessen wurde die technische Hilfe – vor allem im Kontext von INOGATE[21] – bei der Entwicklung der Infrastruktur in einen engeren Kontext mit der Diversifizierung der Transportwege für Energieträger gestellt. INOGATE verfolgt das Ziel, Lücken in der Öl- und Gastransportinfrastruktur Richtung EU zu schließen, existierende Transportwege zu verbessern sowie Einschätzungen möglicher zusätzlicher Optionen für den Transport von Kohlenwasserstoffen aus der Kaspischen Region auf europäische und allgemein westliche Märkte vorzunehmen. EU-Projekte hatten unter anderem die Etablierung eines aserbaidschanischen Ministeriums für Treibstoff und Energie mit klar definierten Zuständigkeiten sowie Planungen zur Schaffung einer Aufsichtsbehörde für die Energiewirtschaft unterstützt.[22]

In einer Erklärung vom April 1998 hebt der EU-Rat der Außenminister die Bedeutung des INOGATE-Programms hervor und betont die Notwendigkeit multipler Pipelines als wichtigen Beitrag zur globalen Öl- und Gasversorgung.[23] Aufgrund der umfangreichen Energieexporte in die EU ist diese für Aserbaidschan mittlerweile zum wichtigsten Handelspartner avanciert: Fast die Hälfte der Exporte gingen 2005 in die Staaten der EU. Ende 2006 ist ein Abkommen über eine Energiepartner-

21 Interstate Oil and Gas Transport to Europe.

22 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Tacis-Jahresbericht 1999, S. 11, 13-16.

23 2085. Rat, Allgemeine Angelegenheiten vom 27.4.1998, Brüssel, Press: 109, Nr.7684/98.

schaft zwischen der EU-Kommission und der aserbaidschanischen Regierung unterzeichnetet worden, das eine Angleichung von gesetzlichen Grundlagen im Energiebereich zum Ziel hat. Auch im ENP-Aktionsplan stellt der Ausbau der Energiepartnerschaft einen Prioritätssektor dar. Als EU-Ratsvorsitzender ist der deutsche Außenminister Steinmeier im Februar 2007 nach Baku gereist, um Gespräche über die konkrete Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit zu führen. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung setzt sich die aserbaidschanische Regierung für enge Beziehungen mit der Union ein, ohne dabei bislang explizit einen Beitritt anzustreben.

Unter den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist Großbritannien besonders aktiv in Aserbaidschan. Schon Anfang der 1990er Jahre wurde im britischen Unterhaus ein Ausschuss für britisch-aserbaidschanische Beziehungen eingerichtet, der sich unter anderem die Unterstützung von heimischen Unternehmen in dem Land zum Ziel setzt.[24] In den Förderkonsortien sind britische Firmen stark vertreten (insbesondere British Petroleum). Französische Unternehmen haben sich mit etwas Verzögerung an Explorationsabkommen beteiligt. Deutschland hat die transkaukasischen und zentralasiatischen Länder dagegen vergleichsweise spät als Wirtschaftsregionen entdeckt und sich dann stärker auf Bereiche wie Telekommunikation, Stromerzeugung, Luftverkehr oder die Textilindustrie konzentriert.[25] Seit Mitte der 1990er Jahre hat Deutschland Aserbaidschan umfangreiche Wirtschaftshilfen zur Verfügung gestellt, und die Warenausfuhr nach Aserbaidschan ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Der jüngste mehrtägige Besuch von Präsident Ilham Aliew in Berlin dokumentiert den gestiegenen Stellenwert der derzeit weltweit am schnellsten wachsenden Volkswirtschaft für Deutschland.

Der Karabach-Konflikt dominiert jedoch nach wie vor die Außen- und Sicherheitspolitik des Landes, wie auch Außenminister Mammadjarov in einer Vortragsveranstaltung im Juli 2006 in Berlin klar hervorhob. Nicht zuletzt angesichts des deutlich steigenden Rüstungsetats Aserbaidschans und wegen der Professionalisierung der Streitkräfte besteht aber die Gefahr, dass eine militärische Option zur Rückeroberung der verlorenen Gebiete in Betracht gezogen wird. Dabei sind die regierungsamtlichen Reaktionen zwar insgesamt vorsichtiger als etwa die georgischen hinsichtlich ihrer Konflikte. Indirekt wird jedoch immer wieder eine gewaltsame Option angedeutet. Trotz des relativen Reichtums des Landes lebt noch ein erheblicher Teil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze; die Karabach-Flüchtlinge, die in die Hunderttausende gehen, sind zumeist unter besonders prekären Bedingungen untergebracht. Ein unverhältnismäßiger Ausbau der Streitkräfte auf Kosten einer unzureichenden Integration der Binnenflüchtlinge könnte sich jeweils wechselseitig negativ verstärken und etwa vor dem Hintergrund neuer Wahlen eine sozio-politische Eigendynamik entwickeln, der die Regierung nicht mehr Herr wird. Obwohl Armenien von der Fortdauer des fragilen Status Quo in der Enklave und seiner unmittelbaren Folgen weitaus stärker betroffen ist als sein östlicher Nachbar, würde auch Aserbaidschan wirtschaftlich, vor allem aber politisch von einer Verhandlungslösung enorm profitieren.

24 Interview: Botschafter Thomas Young: „Diplomatic Interview, British Ambassador Thomas Young“, in: Azerbaijan International, Summer 1994.

25 Gernot Erler/Friedemann Müller, Region of the Future: The Caspian Sea German Interests and European Politics in the Trans-Caucasian and Central Asian Republics, in: Dieter Dettke (Hg), A Great Game No More: Oil, Gas and Stability in the Caspian Sea Region, Policy Paper of the SPD Parliamentary Group in the German Bundestag, Washington, DC 1999.

Zentrale Problemlagen und externe Großmächte im Südkaukasus

Die Bedeutung Regionaler Kooperation

Regionaler Kooperation im SK sind angesichts der skizzierten ungelösten Konflikte enge Grenzen gesetzt, gleichzeitig ist eine Zusammenarbeit der drei Staaten jedoch eine notwendige Bedingung für ökonomische, politische Stabilität und Prosperität. Das Ausbleiben umfassender Konfliktlösungen ist insofern ein gravierendes Entwicklungshemmnis, als der Handel untereinander durch Blockaden verhindert oder begrenzt wird und zugleich ein dauerhaft sicheres Umfeld auch eine Voraussetzung für Investitionen ist. Die volkswirtschaftlichen und politischen Kosten der *Nicht-Kooperation* sind immens. So hatte etwa eine Weltbankstudie aus dem Jahr 2000 geschätzt, dass nach der Aufhebung der durch die regionalen Konflikte induzierten Blockaden unter anderem das Bruttosozialprodukt Armeniens um 30 Prozent wachsen würde.[26] Die Transportkostenanteile für Export- und Importgüter sind in Armenien angesichts dieser Handelsblockaden nämlich sehr hoch. Dieter Boden wies in seinem Referat darauf hin, dass das Wirtschaftswachstum Georgiens wegen der russischen Handelsblockade im Jahr 2006 statt der prognostizierten acht Prozent um mindestens zwei Prozent geringer ausfallen wird.

Angesichts der starken geographischen Nord-Begrenzung durch das Kaukasusgebirge und wegen der Zerstörung, Blockade bzw. Fremdkontrolle von Straßen- und Schienenverbindungen kommt der Wiederherstellung und Neuerrichtung von Transportrouten im Südkaukasus eine Schlüsselrolle zu. Georgien und Aserbaidschan sind über eine Eisenbahnverbindung zwischen Tbilisi und Baku verbunden, und der Bau einer Teilstrecke zwischen Achalkalaki (Süd-Georgien) und Kars in der Nordost-Türkei wird eine Verbindung zu einem bedeutenden Handelspartner dieser Länder schaffen. Zusammen mit der Baku-Tbilisi-Ceyhan-Pipeline sowie der teils parallel verlaufenden Baku-Tbilisi-Erzurum-Gasrohrleitung verstärkt dies die Ausgrenzung Armeniens aus der Transportinfrastruktur des Landes noch zusätzlich. Eine bereits bestehende Schienenverbindung Baku-Tbilisi-Gumri / Armenien-Kars ist derzeit wegen des türkischen Embargos geschlossen, könnte theoretisch aber wieder in Betrieb genommen werden. Der Land umschlossene Binnenstaat Armenien ist aber nicht nur durch die türkisch-aserbaidschanische Blockade, sondern überdies auch durch den Abchasienkonflikt von einer Schienenverbindung nach Russland getrennt und damit insgesamt hochgradig isoliert. Von den beiden Straßenverbindungen von Georgien über den Kaukasus nach Russland befindet sich die wichtigere der beiden im südossetischen Sezessionsgebiet und kann von den georgischen Behörden nicht kontrolliert werden. Im Kontext der russischen Beitrittsverhandlungen zur WTO hat die georgische Regierung angekündigt, ihre Zustimmung zu einer Mitgliedschaft nur zu geben, sofern Russland die legalen Grenzübergänge zwischen beiden Staaten öffnet und die illegalen schließt. Inwieweit sich dies durchsetzten lässt, bleibt abzuwarten.

Bereits Anfang 1996 hatte das EU-Parlament die Einrichtung eines Krisenverhütungszentrums für den SK vorgeschlagen,[27] ab Ende der 1990er Jahre sehen westeuropäische außenpolitische Akteure die mangelnde umfassende Konfliktlösung immer häufiger nicht nur als schwerwiegendes Entwicklungshemmnis für die drei Volkswirtschaften. Darüber hinaus wird der SK zunehmend als potentielle neue Konfliktregion an der Peripherie der (erweiterten) Union wahrgenommen. Der Anspruch wird formuliert, die latenten Gewaltkonstellationen durch präventive Maßnahmen und eine engere Zusammenarbeit mit einflussreichen staatlichen Akteuren wie auch durch internationale Sicherheitsorganisationen einzuhegen. Das Ende des Jugoslawienkrieges beanspruchte die Aufmerksamkeit nicht mehr so stark und führte der europäischen Öffentlichkeit gleichzeitig vor Augen,

26 Evgeny Poljakov, Changing Trade: Patterns after Conflict Resolution in the South Caucasus, Washington DC 2000.

27 Entschließung des Europäischen Parlaments: Auszüge betreffend das Arbeitsprogramm der Kommission für 1996, Bulletin der EU, Beilage 1/96, S. 42.

welches Zerstörungspotential ungelöste Konflikte entfalten und welche Risiken von ihnen ausgehen können, sofern sie nicht vorbeugend mit nichtmilitärischen Mitteln entschärft werden. Auch war mit den massiven Fluchtbewegungen aus dem ehemaligen Jugoslawien in Richtung Westen die zunehmende Bedeutungslosigkeit geographischer Distanz bei Risiken dieser Art deutlich geworden. Die Bedeutung von Risiken wird auch in den Mitte 1999 zwischen der EU und den SK-Staaten jeweils abgeschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen thematisiert. Der Anspruch wurde formuliert, die „eingefrorenen" Konflikte nicht in wiederholte heiße Auseinandersetzungen ausarten und zu einem zweiten Balkan werden zu lassen. So ist es kein Zufall, dass die Veröffentlichung von Vorschlägen zu einer umfassenden Lösung der Konflikte im SK zwischen Mitte 1999 und Mitte 2000 eine Hochkonjunktur erfuhr und viele dieser Entwürfe Parallelen zu dem Balkan-Stabilitätspakt aufwiesen. Ein weiteres primäres Motiv für ein krisenpräventives Vorgehen im SK besteht in dem Anliegen, ein dauerhaft sicheres Umfeld für die westlichen Investitionen in der Region zu schaffen, denn: „European market interests demand political stability as a prerequisite."[28]

Die EU hatte regionale Kooperation schon frühzeitig zu einem Kernziel im SK gemacht, und zwar durch verschiedene Projekte im Rahmen des Tacis-Programms, so z. B. INOGATE oder des TRACECA.[29] Der Ansatz regionaler Stabilität kommt in allen Tacis-Erklärungen zum Ausdruck. Folglich wird der SK von der EU auch stets als regionaler Block wahrgenommen. Eine Lösung der Konflikte legt aus der Sicht der EU-Akteure nahe, gemeinsame Treffen im Sinne vertrauensbildender Maßnahmen abzuhalten.[30] Die Folge ist eine Parallelität verschiedener Abkommen und Initiativen, unter anderem die zeitgleiche Unterzeichnung, Paraphierung und das Inkrafttreten der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (Dezember 1995; April 1996; Juli 1999). Auch wurden von den Außenministern der SK-Staaten gemeinsame Erklärungen abgegeben, die erste auf dem bislang einzigen EU-SK-Gipfel in Luxemburg im Juli 1999. Auch im Kontext der ENP stellt regionale Zusammenarbeit im Südkaukasus eine Priorität der von den drei Ländern unterzeichneten Aktionspläne dar. Der strukturelle Ansatz durch Länder übergreifende Infrastrukturprogramme wurde bislang aber nicht ausreichend durch hochrangige diplomatische Aktivitäten auf EU-Ebene ergänzt. Die Rolle des EU-Sonderbeauftragten für den SK ist im Hinblick auf die Konfliktlösung beschränkt, und seine Ernennung Mitte 2003 war das Ergebnis einer kontroversen Debatte innerhalb der Mitgliedstaaten.[31]

Obwohl sich bei allen Konfliktparteien zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass die Aufrechterhaltung des Status Quo ein nachdrückliches Entwicklungshemmnis für alle darstellt, kam es in keinem der Konflikte zu nennenswerten Fortschritten. Die Schwierigkeiten bei der Lösung der „gefrorenen ethnischen Konflikte", so eine landläufige, allerdings nicht ganz befriedigende Charakterisierung, sind nämlich äußerst vielschichtig, wie Barbara Lehmbruch in ihrem Vortrag verdeutlichte. Die auf den ersten Blick primordialen bzw. langfristig-historisch entstandenen ethnisch-religiösen Antagonismen werden bei genauerer Betrachtung von einer Reihe sehr unterschiedlicher Probleme von Gesellschaft, Wirtschaft und staatlichen Strukturen überlagert und verstärkt oder überhaupt erst hervorgerufen. Daher ist es notwendig, die einzelnen Problemfaktoren zu identifizieren und ihren Stellenwert bzw. ihr Zusammenwirken darzustellen. Das Vorherrschen informeller Steuerungsmechanismen in Wirtschaft und Gesellschaft und damit von Klientelismus und Korruption, die Schwäche organisierter Gruppen und intermediärer Institutionen treten in Konfliktregionen verstärkt auf und tragen zu einer Verstärkung bzw. Perpetuierung der Konflikte bei. Ernsthafte Konfliktlösungsversuche

28 Gernot Erler/Friedemann Müller, Region of the Future: The Caspian Sea German Interests and European Politics in the Trans-Caucasian and Central Asian Republics, in: Dieter Dettke (Hg), A Great Game No More: Oil, Gas and Stability in the Caspian Sea Region, Policy Paper of the SPD Parliamentary Group in the German Bundestag, Washington, DC 1999, S. 90-104.

29 Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia. Der TRACECA sieht die Entwicklung der Transport- und Verkehrsrouten entlang der historischen Seidenstraße vor.

30 In Berg-Karabach kamen seit Anfang der 1990er Jahre aufgrund von Kriegshandlungen zwischen Armenien und Aserbaidschan 35 000 Menschen um; massive Flüchtlingsbewegungen waren eine weitere Folge. Armenien konnte den Gewaltkonflikt mit russischer militärischer Hilfe schließlich für sich entscheiden, und bis heute halten die Karabach-Armenier etwa ein Fünftel des aserbaidschanischen Territoriums besetzt.

31 Dov Lynch, The EU: Towards a Strategy, in: Dov Lynch (Hg), The South Caucasus: A Challenge for the EU, Paris 2003, S. 184-185.

bedrohen daher in der Regel die Interessen von „Störenfrieden“, die einen Friedensprozess unterlaufen oder boykottieren, da sie sich in den existierenden Strukturen stabil eingerichtet haben und befürchten, bei einem Friedensabkommen etwas zu verlieren oder aber nicht hinreichend berücksichtigt zu werden.[32] Unter anderem wird dies verdeutlicht durch die zentrale Rolle der russischen Armee im nordkaukasischen Waffenhandel, aber auch die südossetischen Profiteure des illegalen Handels mit Waffen, Öl, Mehl oder Milchprodukten sind solche Störenfriede; in Abchasien ziehen lokale De-fakto-Autoritäten und ihre Angehörigen Nutzen u.a. aus dem Verkauf oder dem Betrieb staatlicher Hotels. Letztlich greifen im Kaukasus also Interessen und Identitäten, wirtschaftliche Anreize und ethnisch begründetes Verhalten ineinander, die oft schwer voneinander zu trennen sind.[33]

Russland und der südliche Kaukasus

Die Staaten der Region sahen sich nach dem Ende des Systemantagonismus vor die schwierige Aufgabe gestellt, ihre nationalen Interessen neu zu definieren, und zwar unter Kontextbedingungen, die nicht allein durch die Veränderungen des sicherheitspolitischen Gefüges, sondern auch durch die Destruktion bisheriger kollektiver Identitätsvorstellungen in außerordentliche Unsicherheit geraten waren. Neben den mit neuer Souveränität ausgestatteten Ländern des früheren „äußeren Imperiums“ der UdSSR war auch die russische Außen- und Sicherheitspolitik mit außergewöhnlichen Herausforderungen konfrontiert.

In einem Dekret vom September 1995 hatte der damalige Präsident Boris Jelzin die nichtrussischen Länder der GUS als „nahes Ausland” bezeichnet und dieses zu einer „Zone vitalen Interesses” für Russland erklärt. Dieser Anspruch ist überwiegend auf die russische Perzeption eines generellen strategischen Machtverlusts sowie auf die wahrgenommene Konkurrenzsituation um die Förderung und den Transport von Energieträgern in der Kaspischen Region zurückzuführen. Im Hinblick auf die Gewaltkonflikte erhob Moskau die Forderung nach einer Aufwertung der GUS zu einer regionalen Organisation im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta; die GUS erhielt jedoch lediglich einen Beobachterstatus. Von der russischen Regierung wurde dies aber als faktische Anerkennung der Gemeinschaft als regionale Organisation gewertet, und sie zielte damit auf eine Einflussausweitung ab. Bei der Durchführung der Friedensmissionen zeigte sich die Regierung kaum bereit, mit den im SK sicherheitsrelevanten Internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten; keine der Missionen verfügt über ein UN- oder OSZE-Mandat. Insofern dient die GUS in erster Linie als Instrument zur Legitimierung praktisch unilateraler, nationaler „Friedensmissionen“ an der russischen Peripherie.[34]

Detlef Puhl nannte in seinem Referat drei Interessen Russlands im SK, nämlich den Anspruch, in der Region eine gestaltende Großmacht zu sein; ökonomische Interessen, vor allem an einer Kontrolle der Energieflüsse; und schließlich den Zusammenhalt der Russischen Föderation im Hinblick auf die interne Situation im Nordkaukasus (Ossetien, Tschetschenien). Deutlich sei, dass Präsident Wladimir Putin seinem Land wieder einen Platz als Großmacht verschaffen möchte. Beflügelt durch die in den letzten Jahren aus dem Verkauf von Energieträgern immens gestiegenen Erlöse will die russische Regierung offenbar ihre Rolle als Machtfaktor ausbauen. Diese Zielvorstellung werde ganz überwiegend auch von der politischen Elite insgesamt geteilt, so Puhl.

Die Einstellungen der Bevölkerung zu diesem Thema sind hingegen widersprüchlich. In einer repräsentativen Umfrage der russischen *Stiftung Öffentliche Meinung* unter russischen Bürgern vom Februar 2006 bejahen zwei Drittel der Respondenten, der Konflikt zwischen Südossetien und Georgien berühre die Interessen Russlands; 41 Prozent halten Südossetien für einen selbständigen Staat; und 54 Prozent plädieren für eine Aufnahme

32 Vgl. Ulrich Schneckener, Warum manche den Frieden nicht wollen. Eine Soziologie der Störenfriede, Diskussionspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin Februar 2003.

33 Uwe Halbach, Erdöl und Identität im Kaukasus: Regionalkonflikte zwischen ethnischer Mobilität und ökonomischem Interesse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2002.

34 Martin Malek, Russlands „Friedensmissionen“ in der GUS, in: Erich Reiter (Hg), Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung, Graz 1998, S. 287- 297.

Abchasiens in die Russische Föderation, sollte es darum bitten.[35] Nach einer Erhebung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung kommen nur neun Prozent der befragten Russen zu der Einschätzung, eine Wiedervereinigung der ehemaligen Sowjetrepubliken zu einem einheitlichen politischen Gebilde sei wichtig für den Erhalt des russischen Großmachtstatus; 40 Prozent sind der Ansicht, die Nachbarstaaten sollten sich selbständig entwickeln und ihre Unabhängigkeit bewahren.[36]

Zur Durchsetzung der genannten Interessen bedient sich die russische Regierung in besonderem Maße strategisch wichtiger Güter (Öl, Gas, Pipelines), die sie für außenpolitische Zwecke instrumentalisiert, so Puhl. Sie versucht, allerdings mit geringem Erfolg, einen Re-Integrationsprozess im Rahmen der GUS in Gang zu setzen (Stichwort *Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft* mit Russland, Weißrussland, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan). Das strategische Bündnis mit Armenien und Russlands militärische Stützpunkte dort haben einen fundamentalen Einfluss auf den Karabach-Konflikt. Eine Internationalisierung oder gar nachhaltige Lösung des Disputs versucht Russland zu verhindern, da sich in diesem Falle Aserbaidschan leicht dem Einfluss Moskaus entziehen könnte, so der Referent.

Eine durchschaubare Strategie der Einflussnahme Moskaus stellt die Einführung einer Visumpflicht für georgische Staatsbürger im Dezember 2000 dar. Davon sind die Einwohner Südossetiens sowie Abchasiens jedoch ausgenommen. Zudem erlaubt ein neues russisches Staatsbürgerschaftsgesetz ehemaligen Bürgern der Sowjetunion den Erhalt eines russischen Passes unter der Bedingung, dass diese ihren Wohnsitz in Russland nehmen. Für die Einwohner Abchasiens und Südossetiens gilt diese Bedingung jedoch nicht. All dies trägt offensichtlich dazu bei, die beiden Landesteile noch stärker an die Russische Föderation zu binden, als sie es ohnehin schon sind. Indem eine „kontrollierte Instabilität" geschaffen bzw. aufrechterhalten wird, soll sichergestellt werden, dass jedwede Lösung der Konflikte nur mit Russland und zu seinen Gunsten ausgeht, so Puhl. Dieses Verhalten treibe Georgien allerdings nur noch stärker und schneller in die Arme von NATO und USA. Zudem steht es mit seiner eigenen Politik gegenüber den Sezessionsbewegungen in Tschetschenien im Widerspruch. Die russische Kontrolle der terrestrischen Zugangswege zu Georgien und Armenien über Abchasien ruft ebenfalls Widersprüche hervor und schafft für Tbilisi Anreize, nach Alternativrouten über das Schwarze Meer bzw. über die Türkei zu suchen und macht sich dadurch letztlich weniger erpressbar durch Handelsboykotte. Das mangelnde Interesse Russlands an jeder Form von regionaler Zusammenarbeit, etwa im Schwarzen Meer, erschwere oder verhindere sogar vertrauensbildende Maßnahmen in der gesamten Region.

Langfristig geht es Moskau aber auch um einen dominanten Status in Zentralasien und um Einfluss in Iran und Afghanistan, die es mit der implizit US-kritischen *Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit* zu erreichen bzw. abzusichern sucht.[37] Angesichts des ambivalenten russischen Verhaltens seien jedoch bereits Anzeichen für Schranken seines Einflusses erkennbar. So lässt die ungeklärte Lage im Nordkaukasus den Führungsanspruch im Süden hohl erscheinen, zudem könnten neue Allianzen Georgiens (etwa mit der Ukraine) dessen Position stärken. Auch Jürgen Zoll wies in einem Wortbeitrag darauf hin, dass die russische Politik der kontrollierten Instabilität immense Risiken berge: die Gefahr, dass die Instabilität außer Kontrolle gerät, aber mehr noch das Problem, Feinde überhaupt erst zu „produzieren". In Zentralasien, wo keine Territorialkonflikte in dieser Form bestehen, sei Russland inzwischen wieder ein Partner, der politisch Einfluss gewinnen kann, während dies im Kaukasus nicht der Fall sei.

---

35 Umfragen der „Stiftung Öffentliche Meinung" (FOM) vom 18.–19.2. 2006, zit. aus: Russland-Analysen Nr. 112, 6.10.2006, Forschungsstelle Osteuropa, Universität Bremen, S.9-13.

36 „Ansichten der Russen zu ihren postsowjetischen Nachbarn." Eine Umfrage im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Kommentierte Auswahl einiger Ergebnisse. Autoren der russischen Langfassung der Studie: D. I. Petrosjan und I. W. Swintsow, Mittelrussisches Beratungszentrum, Wladimir 2006, Bearbeitung: Matthes Buhbe und Catherine Zanev, zit. aus: Elke Fein, Postimperialistischer Phantomschmerz oder gute Nachbarschaft? Eine Umfrage zu den außenpolitischen Vorstellungen der Russen, in: Russland-Analysen Nr. 124, 2.2.2007, Forschungsstelle Osteuropa, Universität Bremen, S. 3-4.

37 Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit ist eine sicherheitspolitische Internationale Organisation mit Sitz in Peking. Ihr gehören die Volksrepublik China, Russland, Usbekistan, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan an. Sie hat sich unter anderem vertrauensbildende Maßnahmen in Grenzregionen des Vertragsgebietes zum Ziel gesetzt.

Bezeichnend für das Verhalten der russischen Regierung gegenüber dem Südkaukasus ist, dass bislang kein kohärentes Konzept existiert, das die Interessen Russlands gegenüber der Region darstellt. „Wir wissen immer noch nicht genau, was Russland von uns will. Wir sehen nur fortdauernden Druck auf uns während der letzten zehn Jahre", so Alexander Rondeli, Direktor der *Georgian Foundation for Strategic and International Studies* in Tbilisi.[38] Abgesehen von der ehemals formulierten Absicht, russische Truppen auf georgischem Territorium (außerhalb der Sezessionsgebiete) zu belassen, wird etwa nicht deutlich, welchen konkreten strategischen Interessen ein langfristiger Verbleib hätte dienen sollen.

Die diffuse russische „Südkaukasuspolitik" ist wesentlich auf verschiedene politische Akteure zurückzuführen, die zum Teil gegensätzliche Interessen verfolgen. Darunter sind der Präsidialapparat, das Außen- und Verteidigungsministerium, die Staatsduma oder Vertreter der Energielobby.[39] Die teils scharfen Gegensätze sind wesentlich durch das Fehlen einer kohärenten und weithin akzeptierten nationalen russischen Identität bedingt.[40] So genannte „russische Interessen" werden von sicherheitspolitischen Entscheidungsträgern jedoch überwiegend in machtpolitisch-realistischen Kategorien, einem Nullsummendenken verhaftet, definiert.[41] Die Anfang 2000 in Kraft gesetzte russische *Konzeption für Nationale Sicherheit* sowie die Militärdoktrin zeichnen tendenziell das Bild einer verschärften Bedrohungslage für das Land; bereits Militärbasen oder -kontingente anderer Staaten nahe der Grenzen Russlands oder seiner Verbündeten (z. B. in Usbekistan) werden offen als Bedrohung eingestuft.[42] Vor diesem Hintergrund wird die amerikanische Absicht, auch im Kaukasus eine Radaranlage für das geplante Raketenabwehrsystem zu installieren,[43] sicherlich zu heftigen russischen Reaktionen führen.

Letztlich ist die „Neo-containment-Politik"[44] Russlands an seiner südlichen Peripherie hochgradig autistisch und zielt zwar nicht ausschließlich, aber doch in weiten Teilen darauf, Macht um ihrer selbst willen zu erlangen oder auszubauen. Dagegen wird Macht selten als Mittel verstanden, mit dem es zuvor klar definierte Ziele zu erreichen gilt. Insofern ist ein Großteil der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsträger noch überkommenen machtpolitisch-realistischen Kategorien verhaftet, während „soft power" – die Fähigkeit, Andere durch Überzeugungs- und Anziehungskraft für sich einzunehmen, statt Zwangsmaßnahmen anzuwenden – ein kaum mehr bekanntes Medium ist.

USA und NATO im südlichen Kaukasus

Anfang der 1990er Jahre zielten die USA – wie auch die übrigen westlichen Industriestaaten – auf eine Verhinderung politisch-ökonomischer Zusammenbrüche im GUS-Territorium, insbesondere aber auf eine Einhegung der vier Stationierungsstaaten für Nuklearwaffen Russland, Kasachstan, Belarus und die Ukraine ab. Dagegen wurden die kaukasischen Republiken als eigenständige Einheiten kaum wahrgenommen. Dies änderte sich mit der Konkretisierung der Förderung größerer Mengen von Hydrokarbonreserven im Kaspischen Becken und mit dem Abschluss von Förderverträgen amerikanischer Firmen in der Region ab 1994, die das Interesse der US-Außenpolitik auf die Region lenkten. Die Clinton-Regierung etablierte 1994 eine Arbeitsgruppe zum Kaspischen Raum, 1998 wurde ein Sondergesandter für die Region ernannt.

Zum Transport des großvolumigen „späten Öls" aus dem Offshore-Bereich Aserbaidschans sprach sich die US-Regierung schon Anfang 1995 für die von der türkischen Regierung bevorzugte Hauptrohrleitung vom Kaspischen Meer zum südostanatolischen Mittelmeerhafen Ceyhan bei Adana aus. Dadurch können im Sinne einer Diversifizierung Energieträger im östlichen Mittelmeer zur Verfügung gestellt werden, eine Konzentration am Per-

38 Alexander Rondeli, „Russia Should Try to Generate Some Trust", Civil Georgia, 3.9.2002.

39 Uwe Halbach, Moskaus Südpolitik und der Westen im Kaspischen Raum, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1999, S. 4.

40 Ronald Grigor Suny, Provisional Stabilities, in: International Security 24/3, S. 149.

41 Assen Ignatow, Politische Theorien in Russland heute, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 1998.

42 Martin Malek, Geopolitische Veränderungen auf dem „eurasischen Schachbrett": Russland, Zentralasien und die USA nach dem 11. September 2001, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 8/2002.

43 „Raketenabwehr auch im Kaukasus geplant", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.3.2007, S. 1.

44 Janusz Bugajski, Cold Peace: Russia's New Imperialism, Westport 2004.

sischen Golf wird verhindert und zugleich die Türkei als strategischer Partner aufgewertet.[45] Eine Route über den Iran wurde von der Clinton-Regierung dagegen – auch aus politischen Gründen – kategorisch abgelehnt, obwohl sie bei vielen Wirtschaftsakteuren als ökonomisch sinnvoll und wesentlich günstiger galt. Die Streckenführung an das Mittelmeer impliziert auch eine Umgehung der Russischen Föderation, über die bis April 1999 alle Ölvorkommen aus dem Kaspischen Meer befördert wurden.[46]

Mitte 1998 entschied sich die aserbaidschanische Regierung gegen russischen Druck dafür, die von der amerikanischen Regierung politisch protegierte Baku-Tbilisi-Ceyhan-Leitung (BTC) als Hauptexportpipeline zu favorisieren. Auf Druck der amerikanischen Regierung hin hat die staatliche aserbaidschanische Ölgesellschaft SOCAR ferner die zunächst geplante Beteiligung Irans an dem Pipeline-Konsortium verhindert.[47] Mit dem Bau der BTC-Rohrleitung wurde im Januar 2003 begonnen, im Mai 2005 wurde sie fertig gestellt. Im Vollbetrieb transportiert sie täglich mehr als eine Mio. Barrel aus der Tiefseeförderung vom Kaspischen Meer, von denen ein Großteil für den europäischen Markt bestimmt ist.[48] Entlang derselben Trasse entstand eine weitere Pipeline, die Erdgas vom aserbaidschanischen Scha Deniz vor Baku über Tbilisi bis ins türkische Erzurum transportiert.

Die Zahl der internationalen Förderkonsortien war bis Ende 1997 auf neun gestiegen, das Investitionsvolumen betrug etwa 30 Mrd. US-Dollar.[49] Die Bedeutung der Region als Investitionsraum resultiert großteils daraus, dass – etwa im Gegensatz zum Persischen Golf – die kaukasischen und zentralasiatischen Förderstaaten sowohl technologisch wie auch wirtschaftlich nicht selbst in der Lage sind, ihre Reserven zu erschließen.[50] Insofern ergibt sich hier ein weit größeres Investitions- und Gewinnpotential als etwa in Saudi Arabien. Außerdem wird in Aserbaidschan nur ein geringer Teil des Öls für das Land selbst benötigt. Die Kohlenwasserstoffe aus dem Persischen Golf werden hingegen zu einem größeren Teil in der Region selbst verbraucht und auch zunehmend nach Asien transportiert, wo ein steigender Bedarf an Energie zu verzeichnen ist.[51] Vor dem Hintergrund dieser ökonomischen und geopolitischen Bedeutung erklärte US-Außenministerin Madeleine Albright im Frühjahr 1997 in einer Rede vor dem Senat: „Assistance to the strategically-located and energy-rich democracies of Central Asia and the Caucasus is strongly in our national interest."[52]

Schon im Jahr 1998 lag die Finanzhilfe der USA für Georgien bei etwa 90 Mio. US-Dollar. Georgien hatte vom US-Kongress Finanzhilfen für die Lösung des Konfliktes in Abchasien erhalten, weitere Zusagen wurden von Fortschritten in diesem Konflikt abhängig gemacht. Das Pentagon hat sich auch umfassend mit der Frage der Pipelinesicherheit auseinandergesetzt.[53] 1999 wurde zwischen den USA und Georgien ein Vertrag über die Zusammenarbeit beider Militärbehörden geschlossen, der Hilfe im Bereich der militärischen Sicherheit vorsieht. Diese wurde insbesondere vor dem Hintergrund der im April 1999 eröffneten Baku-Supsa-Ölpipeline und des TRACECA-Transportkorridors gesehen.[54] Der Vertrag beinhaltet gegenseitige Besuche von Militärs, das Studium georgischer Soldaten an amerikanischen Militärakademien und vor allem eine Zusammenarbeit der Flottenverbände. Nach dem 11. September 2001 wurden einige Aspekte des Programms modifiziert und ein größerer Stellenwert auf die Terror-

45 „Rohstoffe wecken das Interesse der Vereinigten Staaten. Die Transporttrasse für kaukasisches und zentralasiatisches Öl", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.2.1995, S. 6.

46 Im April 1998 wurde die Baku-Supsa-Pipeline eröffnet, die erstmals den Export größerer Mengen kaspischen Öls über nichtrussisches Territorium ermöglicht.

47 Nadine Haase, Globale Akteure in der Kaspischen Region: Staaten, Ölfirmen und Exportwege, Freie Universität Berlin 2003, S. 64.

48 BP startet Bau der Baku-Ceyhan-Pipeline", Financial Times Deutschland, 4.7.2003.

49 „Erste internationale Ölförderung in Baku", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.11.1997, S. 2.

50 Thomas Wälde, Foreign Oil / Gas Investment in the C.I.S.: Implications for Foreign Investors, in: Internet Journal of the Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy 1/1996.

51 Frank Umbach, Internationale Energiesicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Ergänzungsband I, Hamburg et al. 2004, S. 345-370.

52 US Federal News Service, 22.5.1997.

53 „Pentagon studiert Sicherheit der Pipelines", Georgien News, 12.10.2002, http://www.erkanet.de/georgien-news/... (download 3.5.2007).

54 Sebastian Mayer, NATO und USA im Südkaukasus. Sicherheitspolitische Aspekte der Pipelineführung, in: Sebastian Mayer/Heiko Pleines (Hg), Wirtschaftstransformation in Osteuropa. Globalisierungstendenzen und Sonderwege, Köln 1999, S. 47-52.

bekämpfung gelegt.[55] Diese Thematik kam lediglich als eine zusätzliche Facette zu bereits bestehenden Programmen hinzu und wurde als überzeugendere Legitimationsgrundlage für die Präsenz in dem Land und für eine Vertiefung der Verteidigungskooperation genutzt. In erster Linie wollen die USA durch den Aufbau einer effektiven georgischen Streitmacht ein sicheres Umfeld für den Export und den Transport von Energieträgern schaffen.[56] Den größten Bedeutungsgewinn erhielt die bilaterale Sicherheitskooperation durch die BTC-Pipeline. In einer Ausschusssitzung des amerikanischen Repräsentantenhauses im September 2002 sagte die stellvertretende Außenministerin Lynn Pasco, die Bedeutung Georgiens für den Westen könne nicht überbewertet werden, da das Land ein Drehkreuz für Ost-West-Pipelines sei und am historischen Scheideweg zwischen verschiedenen Regionalmächten stehe.[57] Wie schon erwähnt konnte die US-Regierung bis 2002 Aserbaidschan allerdings keine direkte Hilfe zukommen lassen und daher auch keine intensive militärische Kooperation betreiben; zudem war die US-Regierung in Bezug auf die Konfliktlösung in Karabach tendenziell zugunsten Armeniens voreingenommen.[58] Insofern war die Politik der Clinton-Regierung gegenüber der Region partiell inkonsistent.[59] Seitdem Präsident Bush alljährlich die Anwendung des Absatzes aussetzt, ist die bilaterale Zusammenarbeit aber deutlich intensiver geworden.

Auch die Kooperation zwischen Georgien sowie Aserbaidschan mit der NATO muss im Kontext der Pipelinesicherheit gesehen werden. Die NATO-Annäherung der beiden SK-Länder wird von den USA energisch unterstützt. Seit 1995 sind beide Länder in der Partnerschaft für den Frieden (PfP) und haben enge Kontakte mit dem Nordatlantikpakt gesucht. Die PfP soll „die politische und militärische Zusammenarbeit in ganz Europa erweitern, Stabilität festigen, Bedrohungen des Friedens verringern“ und die PfP-Teilnehmer letztlich in die Lage versetzen, „mit NATO-Streitkräften zusammenzuwirken, in Bereichen wie Friedenswahrung, Such- und Rettungsdienst sowie humanitären und anderen eventuell zu vereinbarenden Operationen.“[60] Der damalige NATO-Generalsekretär Javier Solana äußerte sich im Oktober 1997: „The potential of the vast area that stretches from Central and Eastern Europe to the Caucasus and to Central Asia is enormous – offering new markets and investments, as well as considerable human and natural resources.“[61] Georgien und Aserbaidschan hatten bereits Anfang 1999, zum Missfallen Moskaus, westlichen Beistand in Fragen der Pipelinesicherheit vorgeschlagen, insbesondere durch eine Unterstützung durch die USA oder die NATO.[62] Herr Schmalfeld wies in seinem Referat darauf hin, dass die als Folge der Anschläge vom September 2001 im Kampf gegen den Terror geführten militärischen Aktionen der NATO und anderer Koalitionen dem Südkaukasus, hier insbesondere Georgien und Aserbaidschan, als Verbindungsregion zu den Kriegsgebieten, aber auch als Truppensteller für die Operationen, ein besonderes Gewicht gaben. Um diese Rolle auszufüllen galt es, die Region für diese Teilhabe am Kampf gegen den Terror zu stabilisieren, wobei jedoch kein direkter Einfluss auf die Konfliktlösungen ausgeübt wurde. Die Vertiefung der Verteidigungs- und Sicherheitssektorreformen im Kontext der Terrorbekämpfung, insbesondere durch den Gipfel von Istanbul 2004, hat zu einer Neuausrichtung der PfP-Aktivitäten und zu der Ernennung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der NATO für den Südkaukasus und Zentralasien geführt. Der Referent machte auch darauf aufmerksam, dass sich die NATO zunehmend bemüht, ihr Handlungsspektrum um zivile Elemente zu ergänzen. Verdeutlicht wird dies durch Projekte in Bereichen wie Gewaltentrennung, demokratische Kontrolle von Streitkräften oder Reformen des Sicherheitssektors. Individuell zugeschnit-

55 „Security Cooperation Revisited - The Format of the U.S. Military Assistance to Georgia Changed“, Civil Georgia, 14.3.2002.

56 Sebastian Mayer, Tbilisi, Washington und die NATO nach dem 11. September. Perspektiven der georgischen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2003, S. 706-713.

57 Revaz Bakhtadze, „Difficult Path of the Georgian Democracy“, Civil Georgia, 30.9.2002.

58 Cory Welt, Azerbaijan and U.S. Foreign Policy, CSIS Commentary, Center for Strategic and International Studies, Washington 2006.

59 Vgl. dazu etwa die Kritik von Brenda Shaffer, U.S. Policy toward the Caspian Region: Recommendations for the Bush Administration, Caspian Studies Program, Cambridge 2001.

60 Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 17.1.1994, S. 21.

61 Ansprache vor der amerikanischen Handelskammer in Brüssel am 21.10.1997, http://www.nato.int/docu/speech/1997/s971021a.htm (download 5.3.2007).

tene Aktionspläne werden von den Zielnationen individuell entwickelt und von der NATO oder bilateral von ihren Mitgliedsländern unterstützt, so Schmalfeld.

Allerdings dürfen die Aktivitäten der USA im SK und in Zentralasien nicht auf ökonomische, sicherheitspolitische und geostrategische Interessen reduziert werden. Die erfolgreiche Einforderung demokratischer Wahlen, der friedliche Regierungswechsel und die Liberalisierungstendenzen in Georgien sind aus der Perspektive der USA wichtige Fortschritte, die – zusammen mit ähnlichen Ereignissen in der Ukraine und in Kirgisien – auf nachhaltige Veränderungen in den genannten Ländern hoffen lassen. Georgien und Armenien – nicht hingegen Aserbaidschan – profitieren von dem gut ausgestatteten *Millennium Challenge Account* des amerikanischen Außenministeriums. In Zentralasien soll Kasachstan zu einem Brückenkopf einer neuen Politik werden, welche die Region in einen „Reformkorridor" verwandelt, der sich letztlich über Afghanistan, Pakistan und Indien erstreckt.[63] In diesen Gesamtzusammenhang sind auch die Demokratisierungsbestrebungen im SK einzuordnen.

62 „Shevardnadze Orders Security Council to Ensure Safety of Baku-Supsa Pipeline", FSU Oil & Gas Monitor (NewsBase), 30.3.1999.

63 Cory Welt, Hoping on Kazakhstan: U.S. Engagement in Central Asia, CSIS Commentary, Center for Strategic and International Studies, Washington 2006; „Rice Urges Kazakhstan To Lead Central Asia on Democratization. Secretary of State speaks at Eurasian National University in Astana", Homepage des US State Department, http://usinfo.state.gov/eur/Archive/2005/Oct/13-214264.html (download 5.3.2007).

Ausgewählte Themenfelder und Handlungsstrategien

Demokratieförderung und Hilfsprogramme der EU im Südkaukasus

Seit 1993 hatte die EU-Kommission in der GUS einen stärkeren Akzent auf die Durchsetzung demokratischer Prinzipien gelegt und ein Demokratieprogramm neu eingeführt, das auf eine Initiative des Europäischen Parlaments zurückgeht. Im Rahmen von PHARE[64] existierte ein solches bereits 1992, ein Jahr später wurde es auf die Tacis-Partnerländer ausgeweitet. Im Rahmen des Tacis-Projektjahres 1994 wurden nun erstmals Demokratieprogramme implementiert, deren Fokus aber, vor allem in den Anfangsjahren, auf den größeren Ländern lag, insbesondere Russland und der Ukraine.[65] Im SK stand zu Beginn noch eine Stärkung parlamentarischer Prozesse im Vordergrund der EU-Demokratie-Projekte, die als ein wichtiges Korrektiv gegenüber der Exekutive galten. Später hat sich aber die Erkenntnis durchgesetzt, dass die erfolgreiche und lückenlose Anwendung von Gesetzen ein unabhängiges und effektives Justizwesen erfordert. Folglich erhielt dessen Reform in den EU-Programmen für die SK-Länder Ende der 1990er Jahre einen zentralen Stellenwert.[66] Ernst Piehl wies in seinem Vortrag darauf hin, dass die Demokratieförderung der EU im SK sowohl den Auf- und Ausbau zivilgesellschaftlicher Organisationen im lokalen Kontext umfasse, wie auch die Unterstützung zur Befähigung für „good governance" zentralstaatlicher Institutionen beispielsweise der nationalen Parlamente und des Justizapparates. Dabei wurden zahlreiche Mikro-Projekte lokaler Organisationen finanziert, aber auch einige Großprojekte von öffentlichen oder privaten Gebern auf nationaler Ebene, die als „Top-down-Demokratisierung" klassifiziert werden kann. Herr Piehl berichtete auch, dass ergänzend zu den geografischen Finanzinstrumenten im Zeitraum 2007-2013 ein spezifisches Instrument für die Förderung von Demokratie und Menschenrechten bereit steht, welches einen besonderen Schwerpunkt auf die Zivilgesellschaft legt. Als finanzieller Bezugsrahmen für dieses weltweit angelegte Instrument, in dem jährlich geografische Prioritäten je nach Dringlichkeit vorgegeben werden sollen, sind 1,1 Mrd. Euro im künftigen Finanzrahmen bis 2013 vorgesehen.

Die konkreten Hilfsprogramme der EU im SK waren anfangs vor allem darauf ausgelegt, den sich vollziehenden Transformationsprozess der Zielländer zu unterstützen, der durch die sich aus der Unabhängigkeit ergebenden zusätzlichen Probleme noch an Brisanz gewann. Dementsprechend wurde Tacis auch zunächst als Instrument zur Hilfestellung bei Problemen eingesetzt, die unmittelbar nach der Erlangung der Unabhängigkeit auftraten. Angesichts der schweren Kriegsfolgen in Armenien und Aserbaidschan und in Anbetracht der chaotischen wirtschaftlichen wie politischen Verhältnisse in Georgien hatten aus Sicht der EU humanitäre Hilfsmaßnahmen in dieser Region oberste Priorität. Dies ging jedoch auf Kosten der technischen Hilfe, deren Volumen im Jahr 1994 nur knapp die Hälfte des Volumens für die humanitäre Hilfe erreicht. 1995 erreichte das Volumen der humanitären Hilfe mit mehr als 80 Mio. ECU den absoluten Höchstwert.[67] Ziel der Union war es, solche Hilfsmaßnahmen auf ein Minimum und auf einen kurzen Zeitraum zu begrenzen, um mehr Entwicklungsmaßnahmen finanzieren zu können. So verfolgte das Amt für Humanitäre Hilfe (ECHO) für die drei SK-Länder fortan eine Strategie von Unterstützungshilfe hin zu Entwicklungshilfe und Wiederaufbau. Folglich nahm der Posten der humanitären Hilfe im Rahmen von ECHO für den SK im Jahr 1996 drastisch ab, 1997 wurde das Volumen gegenüber dem Vorjahr nochmals gekürzt.[68]

64 Poland-Hungary: Aid for Reconstruction of the Economy.

65 Yvette Gerner, Die Europäische Union und Russland: Unterstützung der EU für die Transformationsprozesse in Russland am Beispiel des technischen Hilfsprogramms Tacis, Frankfurt am Main 1998, S. 145-168.

66 Tacis-Jahresbericht 1999, S. 20.

67 Haushaltsausschuss, Europäisches Parlament, Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über eine Sonderfinanzhilfe für Aserbaidschan, Berichterstatter: Carlos Pimenta, 30.9.1998, S. 11.

Mit der Konkretisierung der eigenen Präferenzen, mit der Formalisierung der Beziehungen durch die 1999 in Kraft getretenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) sowie angesichts einer größeren Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten hat die Politik der EU gegenüber dem SK seit Ende der 1990er Jahre an Kohärenz und Zielgerichtetheit gewonnen. Allgemeine Ziele der PKA sind die Unterstützung der Unabhängigkeit, der Souveränität und der territorialen Integrität der Partnerländer sowie die Zusammenarbeit sowohl untereinander und mit den Nachbarländern als auch mit der EU selbst. Als normativer Bezugspunkt dient den Abkommen ein Bekenntnis zu Menschenrechten und Demokratie, von denen gleichzeitig positive Auswirkungen auf die politische und regionale Stabilität erhofft werden.

Überdies hat die EU-Kommission die technische Hilfe bei der Entwicklung der Infrastruktur auch in einen Zusammenhang mit der Diversifizierung der Energietransportwege für die EG-Mitgliedsstaaten gestellt. In diesem Zusammenhang ist vor allem das schon erwähnte Tacis-Mehrländerprogramm INOGATE zu nennen, das seit 1995 offiziell existiert, seinen Ursprung aber bereits in einem 1992 bis 1993 programmierten Mehrländerprojekt hat. INOGATE verfolgt das Ziel, Lücken in der Öl- und Gastransportinfrastruktur Richtung Europäische Union zu schließen, existierende Transportwege zu verbessern sowie Einschätzungen möglicher zusätzlicher Optionen für den Transport von Kohlenwasserstoffen aus der Kaspischen Region auf europäische und allgemein westliche Märkte vorzunehmen. Im Vergleich zu den Anfangsjahren von Tacis räumt die EU seit Mitte der 1990er Jahre dem Transport von Energieträgern einen bedeutenden Stellenwert ein und verfolgt damit das Ziel, die Energieversorgungssicherheit der EU-Mitgliedsstaaten zu erhöhen. Die Grundsätze von INOGATE sind in weiten Teilen deckungsgleich mit denen des 1994 unterzeichneten Energiechartavertrages.[69] Dieser verfolgt das Ziel, die Umweltverschmutzungen in Osteuropa zu verringern, Energieinfrastruktur und ökonomische Effizienz zu verbessern und zugleich westliche Investitionen zu fördern und abzusichern.[70]

Auf der Ratstagung von Thessaloniki im Juni 2003 wurde die erste EU-Sicherheitsstrategie auf den Weg gebracht, die umfassende Antworten auf die aus der Erweiterung resultierenden Herausforderungen geben soll und im Dezember 2003 von den Staats- und Regierungschefs angenommen wurde.[71] Solana bezeichnete es als vorrangige Aufgabe der Union, einen „ring of well governed countries to the East of the European Union (from the Balkans to the Caucasus) and on the borders of the Mediterranean" zu schaffen.[72] Als Ziele werden die Abwehr von Bedrohungen, eine Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus sowie die Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft der EU genannt. „Wir müssen nun ein stärkeres und aktiveres Interesse für die Probleme im Südkaukasus aufbringen, der einmal (…) eine Nachbarregion sein wird."[73] Insofern dient das Dokument auch als strategischer Bezugsrahmen für den SK.

Mit der Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für den SK im Juli 2003 schärft die EU ihr Profil im SK. Die Berufung war allerdings das Ergebnis einer kontroversen Debatte innerhalb des EU-Ministerrates. Eine Reihe von Mitgliedsstaaten war nicht davon überzeugt, dass die EU eine verstärkte Rolle in der Region spielen sollte, da sie Gegenstand zahlreicher externer Akteure sei, die Konfliktlösung keine Fortschritte mache und die Situation vor Ort gefährlich für das EU-Personal sei. Andere Staaten argumentierten indessen, dass gerade eine kohärentere Strategie nötig sei, um die bestehenden Probleme zu lösen. Letztlich ist die Schaffung des Amtes vor dem Hintergrund der EU-Sicherheitsstrategie und angesichts einer Schär-

68 Annual Report on Humanitarian Aid 1997, European Commission, Brussels 15.7.1998, COM (1998), 448 final, S. 8.

69 Der Energiechartavertrag wurde von 51 Staaten gezeichnet, darunter alle EU- und GUS-Staaten, von denen jedoch Russland und Belarus den Ratifizierungsprozess nicht abgeschlossen haben.

70 Vgl. Sebastian Mayer, TACIS and EU's Security of Energy Supply: The Commission as a Strategic Actor in External Relations, TranState Working Papers 46, Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel", Bremen 2006.

71 Rat der Europäischen Union, Europäischer Rat (Thessaloniki), Tagung vom 19. und 20. Juni 2003 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 1.10.2003, S. 17.

72 Speech by EU High Representative Javier Solana on the Occasion of the Award of the „Honoris Causa" Doctorate in Social Science of the University of Wroclaw (Poland), Press Release: Wroclaw, 2.10. 2003, Nr. S0191/03, S. 4.

73 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, S. 8.

fung des eigenen Profils sowie des zunehmenden Engagements im Bereich der Konfliktprävention zu sehen. Der Hohe Repräsentant für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, begründete das größere Interesse der EU am SK mit dem Wunsch nach einer effektiveren und konsistenteren EU-Außenpolitik und mit einer Desillusionierung seitens der EU über die „frozen conflicts", die die Entwicklung der gesamten Region behindern.[74] Die Ratsmitglieder waren überdies davon überzeugt, dass die 2003 in allen drei SK-Staaten stattfindenden Wahlen ein Gelegenheitsfenster eröffnen würden, um den Transformationsprozess voranzutreiben. Das Mandat des ersten SK-Sonderbeauftragten, Heikki Talvitie, verfügte im Gegensatz zu den anderen Sonderbeauftragten allerdings über keine klar formulierte Strategie gegenüber der Region. Sein Auftrag war es, mit den Entscheidungsträgern der SK-Staaten und externen Akteuren die Probleme der Region zu diskutieren und darauf aufbauend einen Bericht vorzulegen. Insofern kann von einem „idea-generating mandate" gesprochen werden.[75] Herr Piehl wies darauf hin, dass das Mandat des SK-Sonderbeauftragten jedoch im Kontext der neuen ENP durch eine Änderung Anfang 2006 politisch profiliert wurde, indem er ausdrücklich zu einer „aktiven Mitwirkung" bei den künftigen Lösungsversuchen der drei Hauptkonflikte aufgefordert wird.

Die Aufnahme der SK-Länder in die ENP im Juni 2004 intensiviert die Beziehungen der EU mit der Region noch zusätzlich. Die ENP stellt ein effektives Instrument dar, das den SK-Ländern zwar keine Mitgliedschaft, aber doch eine enge Annäherung an die EU in Aussicht stellt. Ähnlich dem Erweiterungsprozess handelt es sich bei der ENP um ein mit hohen Maßstäben ausgestattetes Konzept, das politische und wirtschaftliche Fortschritte deutlicher als zuvor zur Vorbedingung von Integrationsschritten macht, welche bis zu einer Teilnahme am Binnenmarkt der EU reichen können. Wie viel Geld die ENP-Länder im Einzelnen erhalten, hängt von der Erfüllung der Zielbestimmungen im Kontext der Aktionspläne ab: „Je mehr die Länder mitziehen, desto mehr bekommen sie."[76]

Zwischen 1991 und 2006 belief sich die Gesamtsumme der EU-Fördermittel für den SK auf insgesamt rund 1,6 Mrd. Euro, wie Herr Piehl berichtete. Aus der vergleichsweise schmalen Fördersumme könnte man schlussfolgern, dass die SK-Länder noch keine effektiven Unterstützer in Ministerrat und EU-Parlament haben. Mitte 1999 hatten einige EU-Mitglieder sogar angeregt, das Tacis-Budget – auf Kosten der Kaukasushilfe – um 100 Mio. Euro zu kürzen, um damit die Wiederaufbaumaßnahmen im Kosovo zu bezahlen.[77] Innerhalb der GUS ist die Pro-Kopf-Hilfe der Union für den SK allerdings eine der höchsten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Beziehungen zum SK in den letzten Jahren nicht nur in ihrem Umfang zugenommen, sondern auch an Profil und Zielgerichtetheit gewonnen haben. Insofern lässt sich mit Recht von einer *Südkaukasus-Politik* der EU sprechen. Diese ist durch folgende Ziele gekennzeichnet, die eng miteinander verknüpft sind: Unterstützung der Staatenbildungs- sowie Transformationsprozesse; damit direkt zusammenhängend die politische und wirtschaftliche Stabilisierung des Südkaukasus als EU-Peripherie; die Wahrnehmung der SK-Staaten als Mitglieder einer den Werten von OSZE und Europarat verpflichteten Gemeinschaft; konkrete materielle Interessen, die aus Markterschließung und der Sicherung der Energieversorgung der Union resultieren.[78]

In seinem Vortrag verwies Ernst Piehl abschließend darauf, dass für die theoretische Langfristperspektive einer Annahme von EU-Beitrittsanträgen der SK-Länder nicht nur die zahlreichen Kopenhagener Kriterien, sondern auch ein dauerhafter Frieden und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Region unabdingbar seien. In einem pessimistischen Ausblick prognostizierte er gleichwohl, dass die gegenwärtigen Eliten in allen

74 Javier Solana, „The Temptation to Give up on Dialogue Must be Avoided", Mediamax Agency, November 2001.

75 Dov Lynch (Hg), The South Caucasus: A Challenge for the EU, in: Chaillot Papers 65/2003 Paris, S. 184-186.

76 78 So EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner, in: „EU winkt Ukraine nach Wahlen mit Aktionsplan", Der Standard, 10.12.2004.

77 „Aid Cuts Threaten Caucasus Strategy", European Voice, 5.7.1999.

78 Sebastian Mayer, Die Beziehungen der Europäischen Union zum Südkaukasus: Von pragmatischer zu strategischer Politik?, in: Integration 25/2 2002, S. 133.

drei Ländern der regionalen Zusammenarbeit überwiegend keine Priorität einräumen, so dass die Überwindung des nationalen Konkurrenzdenkens offensichtlich noch lange auf der Tagesordnung bleibe.

Georgien als Partner der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Aus der Innenperspektive als Berater der georgischen Regierung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung hat Wolf Preuss in seinem Vortrag über Stand und Perspektiven der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in Georgien referiert. Dabei wies er zunächst auf die generelle Bedeutung der 1999 in Kraft getretenen bilateralen EU-Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) hin, die den Referenzrahmen der ENP im SK und die rechtliche Basis der Beziehungen zwischen der EU und den drei Staaten abgeben. Die PKA zielen auf weit reichende Zusammenarbeit in den Bereichen politischer Dialog, Handel, Investitionen, wirtschaftliche, rechtliche und kulturelle Kooperation. In diesem Kontext profitieren die SK-Länder etwa von der Meistbegünstigungsklausel oder dem Allgemeinen Präferenzsystem der EU. Die in den PKA fixierten gemeinsamen Dialog- und Monitoring-Foren zwischen der EU und den einzelnen Ländern existieren und funktionieren weiter, auch für die ENP. Zu diesen Foren gehören etwa Kooperationsrat und Kooperationsausschuss auf höchster Ebene oder verschiedene Unterausschüsse für Handelsfragen, wirtschaftliche und damit verbundene juristische Bereiche.

Anfang 2001 beschloss der EU-Ministerrat, im SK eine aktivere Rolle zu spielen; mit der Aufnahme der drei Staaten in die ENP im Juni 2004 hat deren Beziehung mit der EU eine substantiell neue Qualität gewonnen. Die ENP geht in verschiedenen Feldern über die bisherige Zusammenarbeit im PKA-Kontext hinaus, von Kooperation zu mehr Integration. Dazu gehören eine Intensivierung des politischen Dialogs, die allmähliche Öffnung bestimmter Gemeinschaftsprogramme für den Südkaukasus, Twinning-Programme, ein neues Finanzierungsinstrument für ENP-Länder ab 2007, vor allem aber die Einführung eines individuell zugeschnittenen Aktionsplans für jedes Land.

Obwohl die ENP-Aktionspläne nach den besonderen politischen, geographischen und wirtschaftlichen Bedingungen des jeweiligen Landes auf Vorschlag eines EU-Kommissionsentwurfs gemeinsam mit dem Partnerland gebilligt werden, beruhen sie doch auf gemeinsamen Werten der EU mit Kernbereichen für politisches Handeln. Für die SK-Länder kann der Inhalt der Aktionspläne im wesentlichen in acht Hauptbereiche unterteilt werden: 1) Stärkung des Rechtsstaats; 2) Stärkung demokratischer Strukturen; 3) Verbesserung des Geschäftsklimas und Modernisierung der Verwaltung; 4) Reform der Steuer- und Zollverwaltung, Kampf gegen Korruption; 5) Schaffung von Transparenz im Privatisierungsprozess; 6) Fortschritte bei der Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung, Schutz der Umwelt; 7) Fortschritte bei der Konfliktbewältigung und verstärkte regionale Zusammenarbeit; 8) Beibehaltung einer behutsamen Wirtschaftspolitik zur Unterstützung des Aktionsplans. Für die Umsetzung dieser Ziele werden drei bis fünf Jahre veranschlagt, ein erster Evaluierungsbericht soll nach etwa der Hälfte dieses Zeitziels vorgelegt werden. Sind die Kriterien eines Aktionsplanes erfüllt, so wird mittelfristig ein Abschluss so genannter *Europäischer Nachbarschaftsabkommen* anvisiert. Diese stellen eine noch breitere rechtliche Grundlage der Beziehungen zur EU dar, deren Substanz allerdings noch nicht definiert ist.

Wie Herr Preuss erläuterte, ging der Annahme des ENP-Aktionsplans durch das georgische Kabinett Mitte September 2006 eine heftige Auseinandersetzung mit der EU voraus. Insbesondere der Minister für wirtschaftliche Entwicklung, Kakha Bendukidze, bis zur entscheidenden Kabinettssitzung Widerstand gegen die Textfassung geleistet. Im Kern wollte er eine konkretere Formulierung der von der EU angebotenen Vorteile, zugleich kritisierte er die von der Union geforderten tief greifenden Anpassungen als zu weitgehend, besonders in den Bereichen Wettbewerb und Arbeitsrecht. Hier schwebt ihm offenbar ein extremer Wirtschaftsliberalismus vor, der dem Arbeitnehmer weniger Rechte einräumt. Nach Experten-Angaben sind solche Vorstellungen allerdings weder mit EU-Grundsätzen, noch mit denen der Internationalen Arbeitsorganisation vereinbar. Neben diesen Unstimmigkeiten gab es auch Differenzen in Bezug auf die Laufzeit des Abkommens, Visafragen oder die Einbindung Georgiens in die GASP.

In Bezug auf die regionale Kooperation beinhalten der Aktionsplan Georgien und das ENP-Instru-

ment (ENPI) vergleichsweise detaillierte Zielvorstellungen und Vorgaben, die auch mit einer umfangreicheren finanziellen Ausstattung einhergehen. Zwei Aspekte seien hier für Georgien von besonderer Bedeutung, so Preuss. Einerseits kann und sollte das Land eine maßgebliche Rolle bei der Förderung regionaler Mehrländer-Projekte spielen und damit zu einer Stabilisierung in den Beziehungen der drei Länder beitragen. In Bereichen wie Umweltschutz hat eine solche Zusammenarbeit bereits begonnen, in anderen Feldern wie Energie und Handel sei dies auch vorstellbar. Zum anderen sieht das ENPI eine Unterstützung und Intensivierung der Zusammenarbeit in der Schwarzmeer-Region vor. Hier verweist der Aktionsplan auf von der EU zu finanzierende gemeinsame Programme, etwa bei Erziehung und Wissenschaft, bei Grenzfragen, oder bei der parlamentarischen Zusammenarbeit. Das neue ENPI ab 2007 erlaubt in diesem Kontext gemeinsame grenzüberschreitende Programme von ENP-Partnerländern mit EU-Mitgliedsstaaten und eröffnet somit die Chance, mit den Schwarzmeer-Anrainern Bulgarien und Rumänien zu kooperieren.

Die Umsetzung des Aktionsplans durch Georgien bedarf freilich noch eines „Aktionsplans des Aktionsplans", so Preuss. Dieser muss die Pläne noch weiter konkretisieren, Zeitziele benennen und die Kosten beziffern. Zugleich ist ein Monitoring-System aufzubauen, das die Einhaltung dieser Vorgaben überwacht. Die georgische Regierung hat sich vorgenommen, beides Anfang 2007 vorzulegen bzw. bereit zu stellen. Angesichts der starken Diskrepanzen zwischen den Auffassungen der EU und des georgischen Ministers für wirtschaftliche Entwicklung – dieser hat angekündigt, seinen Widerstand fortzusetzen – sind jedoch Schwierigkeiten bei der Implementierung praktisch vorprogrammiert. Insofern ist es von besonderer Bedeutung, dass die EU ihr Interesse an einer Heranführung der Kaukasus-Region deutlicher macht als bisher und zu diesem Zweck überzeugende Anreize schafft. Eine „Nachbarschaftspolitik plus", wie sie in einem Planungspapier des Berliner Auswärtigen Amtes skizziert wird, könnte solche Anreize schaffen. Das Papier sieht eine Ausdehnung des EU-Rechtsraums vor, dabei sollen die Partner jedoch gleichzeitig institutionell mit einem Beobachterstatus an EU-Entscheidungen beratend einbezogen und zugleich an der GASP beteiligt werden, etwa, indem sie sich gemeinsamen EU-Erklärungen und -Aktionen anschließen. Freilich betont das Strategiepapier als Voraussetzung für einen solchen Ansatz auch „das konstruktive Engagement Russlands".[79] Neben der Frage, ob sich über eine „Nachbarschaftspolitik plus" innerhalb der EU überhaupt ein Konsens herstellen lässt, wirft diese Einschränkung jedoch die Frage auf, ob eine Billigung der russischen Regierung zu erwarten ist und wie sich die EU verhält, sollte dies nicht der Fall sein.

Bildung als Schlüssel für Entwicklung und regionale Kooperation?

Der georgische Minister für Bildung und Wissenschaft, Alexander Lomaia, skizzierte als Ausgangspunkt seines Vortrags Merkmale des „geerbten" sowjetischen Bildungssystems in Georgien, das es umfassend zu reformieren gilt. Das alte System war darauf abgestellt, den Zielen eines anderen Landes zu dienen, das es jetzt nicht mehr gibt; die Lehrpläne wandten sich an den Durchschnittsschüler und Studenten, den es gar nicht gab. Es ging ausschließlich um lehrerorientiertes, passives Auswendiglernen. Der Studierende hatte keine Wahlmöglichkeiten, was den Stundenplan anbelangt, und alles war zugeschnitten auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Insofern musste Bildung praktisch neu erfunden werden, denn es ging nicht um die Studierenden als solche. Weder sie noch die Lehrer waren in die Verwaltung der Schulen und Universitäten einbezogen, zudem war das System hochgradig ineffizient. Das Bildungsniveau war gering, die Examensstruktur korrupt, nur etwa 15–20 Prozent der Studierenden hatten aufgrund ihrer Leistungen Zugang zu den Universitäten, die übrigen waren durch persönliche Beziehungen oder auf anderem Wege an die Universitäten gekommen. Untersuchungen zufolge sind jährlich etwa drei Mio. Dollar bezahlt worden, um die Eingangsexamina erfolgreich zu „bestehen". Es gab ferner eine beträchtliche Lücke zwischen Lehre und Forschung, und man wollte hier nicht zuviel intellektuelle Wissensmacht entwickeln. Auch die Zahl der Bildungseinrichtungen war immens: Ursprünglich existierten 274 Institute höherer Bildung, mittlerweile ist deren Zahl schon auf 39 reduziert worden.

79 Vgl. dazu: „Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik der EU", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.7.2006.

Die genannten Mängel müssen beseitigt werden (bzw. sind es schon), um allen gleichermaßen Zugang zur höheren Bildung zu gewähren, um das Lernumfeld an internationale Standards anzupassen, um Bedingungen für lebenslanges Lernen zu schaffen, um ein System aufzubauen, das auf Signale des Arbeitsmarktes reagiert und auch um für ethnische Minoritäten oder für Behinderte ein angemessenes Lernumfeld zu ermöglichen. Zu diesem Zweck sollen die staatlichen Bildungsausgaben bis 2010 auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöht und damit verdreifacht werden. Eine Dezentralisierung der Strukturen, eine bessere Rechnungslegung und eine Selbstverwaltung der Institute sind die Kernbestandteile der ergebnisorientierten Reform. Überdies wird ein Mechanismus der Qualitätssicherung angestrebt. Die Freiheit der Wahl ist ein grundlegender Bestandteil der Reform. Um den Bedürfnissen der Schüler und Studierenden besser Rechnung zu tragen, werden die finanziellen Ressourcen auf der Grundlage eines Pro-Kopf-Ansatzes verteilt. Es werden Gutscheine ausgegeben, um die die einzelnen Institute konkurrieren, da sie dafür staatliche Zuwendungen erhalten. Es ist ein Akkreditierungssystem entwickelt worden, es gibt mittlerweile ein Prüfungszentrum, das die Bedingungen für die Examina festlegt, die zur Erlangung der Hochschulreife notwendig sind, es gibt ein Institut zur Entwicklung nationaler Stundenpläne und Lehrpläne. Im Bereich der höheren Bildung trägt Georgien den Bologna-Prozess mit; in diesem Kontext soll auch ein Prozess zur Lehrerprüfung etabliert werden. Im Jahr 2006 haben sich 50 Prozent mehr internationale Studierende an georgischen Universitäten eingeschrieben, was auch als Indikator für eine Besserung der Situation gewertet werden kann.

Die Konzeptphase der Reformen ist abgeschlossen, neue Grundlagen-Dokumente wurden entwickelt, nationale Ziele festgelegt und neue Gesetze wurden verabschiedet. Die institutionellen Standards verbessern sich aufgrund von Sanierungsprogrammen ständig. So hat sich die Computerausstattung an den Schulen deutlich verbessert. Seit 2003 haben sich die öffentlichen Bildungsausgaben bereits verdoppelt und die Hochschulreife unterliegt jetzt eben auch einer allgemeinen Qualitätssicherung. Mehr als 90 Prozent der Bevölkerung sei überzeugt, dass die Korruption bei dem Hochschulzugang eliminiert wurde, wie Herr Lomaia berichtete. Diese Fortschritte wurden begünstigt durch die politische Stabilität und die Entschlossenheit auf hoher politischer Ebene, mit diesen Reformen voranzuschreiten.

In der nachfolgenden, längeren Fragerunde und Diskussion wurde die Bedeutung von Bildung als Medium für Demokratieförderung und auch zur Beförderung regionaler Kooperation im SK aufgeworfen und damit das Thema in einen umfassenderen Kontext gestellt. Lomaia nannte den Lehrplan für Musik als Beispiel für einen Bereich, in dem das Verständnis von Anderen, Toleranz gegenüber der Sichtweise Anderer oder die Akzeptanz anderer Kunst- und Musikrichtungen als Maßstab gilt. Allerdings sei Geschichte ein sehr sensibles Fach, in dem es gegensätzliche Standpunkte geben kann, die im Unterricht angeführt werden können. Demokratie und Toleranz müssten aber in den nationalen Lehrplan eingebaut werden. In Bezug auf die Demokratisierung besteht das Problem, dass in nicht-georgisch lehrenden Instituten das Sprachproblem existiert. Bezüglich der Integration sei dies gerade für die Minderheiten ein großes Problem. Auf die Frage nach der Abstimmung der Reformanstrengungen im Bildungsbereich zwischen den drei SK-Staaten entgegnete der Minister, dass zwar Treffen mit Kollegen aus Aserbaidschan und Armenien stattfänden, es aber keine synchronisierten Reformbemühungen gebe.

Herr Piehl wies darauf hin, dass Grundwerte wie Toleranz und Gleichberechtigung, auch gegenüber Minderheiten, absolut vorrangig, aufgrund der Konfliktgeschichte in diesem Raum aber nicht selbstverständlich seien und eine inhaltliche Zusammenarbeit bei der Deutung von bestimmten historischen Ereignissen nicht stattfinde. Daher sei ein regionales Projekt eines gemeinsamen Geschichtsbuches wünschens- und unterstützenswert. Dieses Projekt könne nur eine unabhängige Historikerkommission bewerkstelligen. Der Minister erwähnte ein vom Europarat initiiertes Projekt, eine Geschichte des Schwarzmeerraumes zu schreiben. Das Buch liegt mittlerweile vor, klammere jedoch viele der Konflikte aus. Insofern seien viele der Probleme einfach heikel und würden daher auch ausgeklammert. Herr Piehl verwies auf den fünften Schwerpunktbereich des Aktionsplans EU-Georgien „Stärkung der regionalen Zusammenarbeit“, der eine verstärkte Beteiligung des

Landes an Initiativen regionaler Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum und im südlichen Kaukasus fordert, etwa in den Bereichen Umwelt oder Bildung. Dazu gehört auch die Verstärkung des Jugendaustausches. Herr Sperling äußerte sich allerdings skeptisch in Bezug auf die Wirkkraft von Bildungsmaßnahmen zur Vertrauensbildung und zum Abbau von Feindbildern. Der Bewusstseinswandel in Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sei zum Beispiel kaum durch Curricula oder Lehrpläne herbeigeführt worden. Die Feindbilder in Ländern, in denen Konflikte geherrscht haben, steuerten das Bewusstsein weit mehr, als Lehrpläne. Im südlichen Kaukasus werde eine Feindbildpflege betrieben, die keine guten Aussichten auf einen Bewusstseinswandel erlaube. Herr Sperling schloss mit dem pessimistischen Ausblick, dass die Konflikte in der Verfassung, in der sich der Südkaukasus derzeit befindet, nicht gelöst werden könnten.

Empfehlungen für die europäische Außenpolitik

Angesichts seiner wirtschaftlichen Bedeutung als Förder- und Transitregion für Hydrokarbonreserven hat der SK für die EU in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen, die ungelösten Konflikte stellen jedoch zugleich tief greifende Problemstellungen dar. Die mangelnde umfassende Lösung der gewaltträchtigen Antagonismen wird als schwerwiegendes Entwicklungshemmnis für die drei Volkswirtschaften und zugleich der Südkaukasus als potentielle neue Gefahrenquelle an der Peripherie der erweiterten Union wahrgenommen. Aus EU-Sicht sind die Konsolidierung der Unabhängigkeit vor allem Georgiens, die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft, die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung und mittelfristig die Herbeiführung einer Verhandlungslösung für die politischen Krisen die zentralen Herausforderungen.

Bis Ende der 1990er Jahre dominierte die EU-Kommission, vor allem im Rahmen von Tacis, die Beziehungsgestaltung der Union gegenüber dem SK. Die 1999 in Kraft getretenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die die SK-Staaten auf die Befolgung von demokratischen und marktwirtschaftlichen Normen und Regeln festlegen, und mehr noch die Europäische Nachbarschaftspolitik, können als Strategien zur Stabilisierung des regionalen EU-Umfelds gewertet werden. Mit diesen Abkommen wurden die Beziehungen formalisiert und die Interessen der EU gegenüber der Region stärker konkretisiert. Seit Anfang der 2000er Jahre spielt sich die Beziehungsgestaltung zusätzlich im Rahmen der GASP bzw. ESVP ab. Mittlerweile wurde Konfliktprävention zum Leitbild für die Gestaltung der EU-Entwicklungs- und Außenpolitik erklärt. Die schwedische Präsidentschaft hatte das Thema zu einem Kernpunkt ihrer Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2001 gemacht und dabei dem Südkaukasus besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Überdies ist eine EU-Sicherheitsstrategie verabschiedet worden, in der der Südkaukasus explizit benannt und die mit ihm verbundenen Herausforderungen wie regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten oder organisierte Kriminalität als zentrale Bedrohungen angeführt werden. Nach wie vor klafft allerdings eine deutliche Lücke zwischen den beträchtlichen finanziellen Aufwendungen und dem wirtschaftlichen Gewicht der EU auf der einen und ihrem vergleichsweise geringen politischen Einfluss im Südkaukasus auf der anderen Seite.

In den folgenden Monaten und Jahren muss es darum gehen, diese Lücke zu verringern, indem die EU ihr politisches Profil schärft und sich als Mittler bei der Konfliktlösung einbringt. Dabei ist es erforderlich, das einzulösen, was sich die Union in ihrer Sicherheitsstrategie mit der Forderung nach der Entwicklung einer „Strategie-Kultur" zum Ziel gesetzt hat. Mit der Mandatserweiterung des Sonderbeauftragten Peter Semneby ist hierzu ein erster Schritt getan, bei dem Besuch des georgischen Präsidenten in Brüssel Ende Februar hat Javier Solana ferner eine Peacekeeping-Rolle der EU in Georgien als denkbar bezeichnet. Wesentliche Voraussetzungen für eine profiliertere Rolle der EU im Südkaukasus sind,

1) dass die EU sich zunächst über Interessen und Ziele im SK im Klaren wird und die Mittel benennt, die sie dafür einzusetzen bereit ist. Dabei sollte der SK auch im größeren Zusammenhang mit Zentralasien gesehen werden. In diesem Kontext wäre auch denkbar, eine Gemeinsame Strategie für den Südkaukasus und Zentralasien mit entsprechenden politischen Leitlinien zu verabschieden.

2) dass im Rahmen der Achtzehnmonatsprogramme der EU-Ratspräsidentschaften und innerhalb des Rates *Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen* die Sensibilität für die Region geschärft wird, diese auf der Ratsagenda regelmäßig thematisiert und nicht auf einen vernachlässigbaren Annex einer Zentralasienstrategie oder der Beziehungen mit Russland beschränkt wird; und dass die Kommissions- und Ratsressourcen besser abgestimmt und miteinander verzahnt werden;

3) dass bei der Konkretisierung und Umsetzung der Aktionspläne der Lösung der Konflikte ein zentraler Stellenwert eingeräumt wird, und dass die Möglichkeiten einer „ENP Plus“, wie sie von der deutschen Ratspräsidentschaft vorgeschlagen und vom Rat *Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen* Anfang März grundsätzlich befürwortet wurde, weiter verfolgt und konkretisiert werden und deren Stellenwert für die SK-Länder und die dortige Konfliktlösung diskutiert wird;

4) dass die Bedingungen, unter denen EU-Peacekeeping-Missionen im SK stattfinden könnten, unter anderem im Politischen Stab ausführlich diskutiert und die Ziele dafür klar formuliert werden; dass enge Konsultationen mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (USA, Russland, Türkei, GUS, OSZE, UN) über die Möglichkeit und ggf. konkrete Durchführung solcher Missionen geführt werden;

5) dass ein engerer und strukturierterer Dialog mit den De-fakto-Autoritäten der separatistischen Landesteile gesucht wird, um sie aus ihrer internationalen Isolation und der Abhängigkeit von Russland zu lösen, stärker in westliche Strukturen einzubinden und für Verhandlungslösungen empfänglicher zu machen. Die EU sollte in den Gebieten verstärkt Hilfe bei der Reform der Verwaltungs- und Justizapparate leisten.

6) dass die EU den SK in den Beziehungen mit Russland höher auf der Agenda ansiedelt und damit den vereinbarten Raum der äußeren Sicherheit auch in dieser volatilen Region zu einem solchen macht. Die EU darf sich von Russland nicht auf die Rolle eines Geldgebers reduzieren lassen, dessen Kooperationsangebote und politische Initiativen jedoch kategorisch abgelehnt werden. Auf den EU-Russland-Gipfeln und im Ständigen Partnerschaftsrat, insbesondere aber in den Verhandlungen über ein neues Abkommen mit Russland sollte die Thematik entsprechend berücksichtigt werden.

7) dass Russland in den genannten Foren dazu aufgefordert wird, seine konkreten nationalen Interessen in der Region zu benennen, die bislang nicht überzeugend formuliert wurden. Stattdessen ist das Verhalten gegenüber der Region einem paranoiden Festungsdenken in den Kategorien eines Nullsummenspiels verhaftet. Für eine engere Anbindung Russlands an die EU muss die konkrete Bereitschaft, bei der Konfliktlösung eine konstruktive Rolle zu spielen, zur Vorbedingung gemacht werden.

8) dass die Konfliktparteien in den Karabach-Gesprächen von der EU moderierend unterstützt werden, ohne dass neue Vermittlungsangebote von außen gemacht werden. Nach den armenischen Parlamentswahlen im Mai könnte sich ein neues Gelegenheitsfenster öffnen, welches die teilweise positive Dynamik der letzten Monate verstetigen oder sogar noch verstärken könnte. Insbesondere in Bezug auf Armenien sollte die EU deutliche Anreize für den Fall einer umfassenden Konfliktlösung setzen.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

ECHO	Amt für Humanitäre Hilfe
EAP	Euroatlantische Partnerschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transport to Europe
PfP	Partnerschaft für den Frieden
PHARE	Poland-Hungary: Aid for the Reconstruction of the Economy
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
SK	Südkaukasus
Tacis	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
TRACECA	Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia
WTO	Welthandesorganisation

Das Programm der Tagung

FACHKONFERENZ

„Ziele und Instrumente deutscher und europäischer Außenpolitik gegenüber den Ländern im Südlichen Kaukasus“

Mittwoch, 22. November 2006
Friedrich-Ebert-Stiftung, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Raum 121/122

09.30 Uhr	Eröffnung durch **Günther Fichtner**, Projektkoordinator FES im südlichen Kaukasus, Tbilisi/Georgien
09.40 Uhr	Vortrag des Außenministers von Georgien, **S.E. Gela Bezhuashvili** *Georgien als Partner der Europäischen Nachbarschaftspolitik*
10.10 Uhr	Diskussion
10.40Uhr	Kaffeepause
11.00 Uhr	**Dr. Detlef Puhl**, Beigeordneter Dekan des George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen *Die Rolle Russlands und der USA im südlichen Kaukasus*
11.15 Uhr	Diskussion
11.45 Uhr	**Generalmajor a.D. Dr. Horst Schmalfeld**, Stellvertretender Direktor des George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen und **Dr. Stepan Grigoryan**, Chairman of the Board of the Analytical Center on Globalization and Regional Cooperation, Armenien *Die sicherheitspolitische Dimension des südlichen Kaukasus für die EU und die NATO*
12.15 Uhr	Diskussion
13.00 Uhr	Mittagessen (Raum 120)

14.00 Uhr	**Dr. Wolf Preuss**, Berater des Georgischen Ministeriums für Europäische und Euro-Atlantische Integration, und **Dr. Archil Gegeshidze**, Senior Fellow, Georgian Foundation for Strategic and International Studies, Georgien *Stand und Perspektiven der Europäischen Nachbarschaftspolitik aus Expertensicht*
14.30 Uhr	Diskussion
15.15 Uhr	Kaffeepause
15.30 Uhr	**Dr. Sebastian Mayer**, Universität Bremen, **Dr. Barbara Lehmbruch**, Georgian American University/Universität Tübingen, **Ilgar Mammadov**, Head of Baku Political Research and Advocacy Institute, Aserbaidschan *Handlungsfelder regionaler Kooperation*
16.15 Uhr	Diskussion
17.00 Uhr	**S.E. Alexander Lomaia**, Bildungsminister von Georgien, **Dr. Ernst Piehl**, Politikberater, Brüssel; **Asmat Lali Meskhi**, Head of DFID Programme in Georgia, British Embassy, Georgien; **Edward Bell**, Senior Policy Advisor, Peacebuilding Issues Programme, International Alert, London *Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung*
18.00 Uhr	Diskussion
19.00 Uhr	Ende der Veranstaltung anschließend Imbiss (Bistro)

Konferenzsprachen sind Deutsch, Englisch und Russisch

Teilnehmerliste

FACHKONFERENZ

„Ziele und Instrumente deutscher und europäischer Außenpolitik gegenüber den Ländern im Südlichen Kaukasus“

in der
Friedrich-Ebert-Stiftung am Mittwoch, 22. November 2006

1. Edward Bell, Senior Policy Advisory., Peacebuilding Issues Programm, International
2. S.E. Gela Bezhuashvili, Außenminister von Georgien
3. Carl Johan Blydal, Büro parl. Staatssekretär Bergner
4. Dr. Dieter Boden, Botschafter a.D.
5. Sabine Dörfler, Friedrich-Ebert-Stiftung
6. Dr. Heike Dörrenbächer, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V
7. Dr. Beate Eschment, Humboldt Universität zu Berlin
8. Günther Fichtner, Friedrich-Ebert-Stiftung, Tblissi/Georgien
9. Andreas Fiedler, Auswärtiges Amt
10. Dr. Archil Gegeshidze, Senior Fellow, Georgian Foundation for Strategic and International Studies (GFSIS), Georgien
11. Dr. Stepan Grigoryan, Chaieman of the Board of the Analytical Center on Globalization and Regional Cooperation, Armenien
12. Amos Helms, Konrad Adenauer Stiftung
13. Manfred Huterer, Auswärtiges Amt
14. Andrew Kerr, Bundesministerium der Verteidigung
15. Dr. Detlev Kraa, Gesellschaft zur Förderung von Marktwirtschaft und Demokratie in Osteuropa e.V.
16. Dr. Heinz Kramer, Stiftung Wissenschaft und Politik
17. Prof. Dr. Wulf Lapins, Friedrich Ebert-Stiftung
18. Dr. Barbara Lehmbruch, Georgian American University; Universität Tübingen
19. S.E. Alexander Lomaia, Bildungsminister von Georgien
20. Dr. Hans Dieter Lucas, Auswärtiges Amt
21. Asad Mahrad, Technische Universität Berlin
22. Ilgar Mammadov, Leiter Political Research and Advocacy Institute (BASARTI), Baku, Aserbaidschan

23. Dr. Sebastian Mayer, Universität Bremen
24. Markus Meckel, MdB
25. Asmat Lali Meskhi, Head of Department for International Development (DFID), Georgia Programme, British Embassy, Georgien
26. Reinhard Müller-Technau, M.Tech
27. Agapi Nehring, Bundeskanzleramt
28. Michael Nowak, Auswärtiges Amt
29. Dr. Maja Pandshikidze, Botschafterin von Georgien in Deutschland
30. Dr. Ernst Piehl, Fachberater/Brüssel
31. Dr. Detlef Puhl, George Marshall Center
32. Dr. Wolf Preuss, Fachberater
33. Stefan Reiche, MdB
34. Christoph Retzlaff, Auswärtiges Amt
35. Friedrich O.J. Roll, Fachberater/Georgien
36. Dr. Renate Schimkoreit, Auswärtiges Amt
37. Dr. Horst Schmalfeld, General a.D., George Marshall Center
38. Rolf Schulze, Auswärtiges Amt
39. Prof. Dr. Wilfried Schreiber
40. Dr. Reinhold Sohns, Friedrich-Ebert-Stiftung
41. Prof. Dr. Eckart Stratenschulte, Europäische Akademie Berlin
42. Christian Taaks, Friedrich Naumann Stiftung
43. Oberstleutnant Michael Graf von Magnis, Bundeswehr
44. Dr. Oliver Wolleh, Berghof Forschungszentrum
45. Jürgen Zoll, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

ISBN 978-3-89892-661-4