



Matthias Jobelius

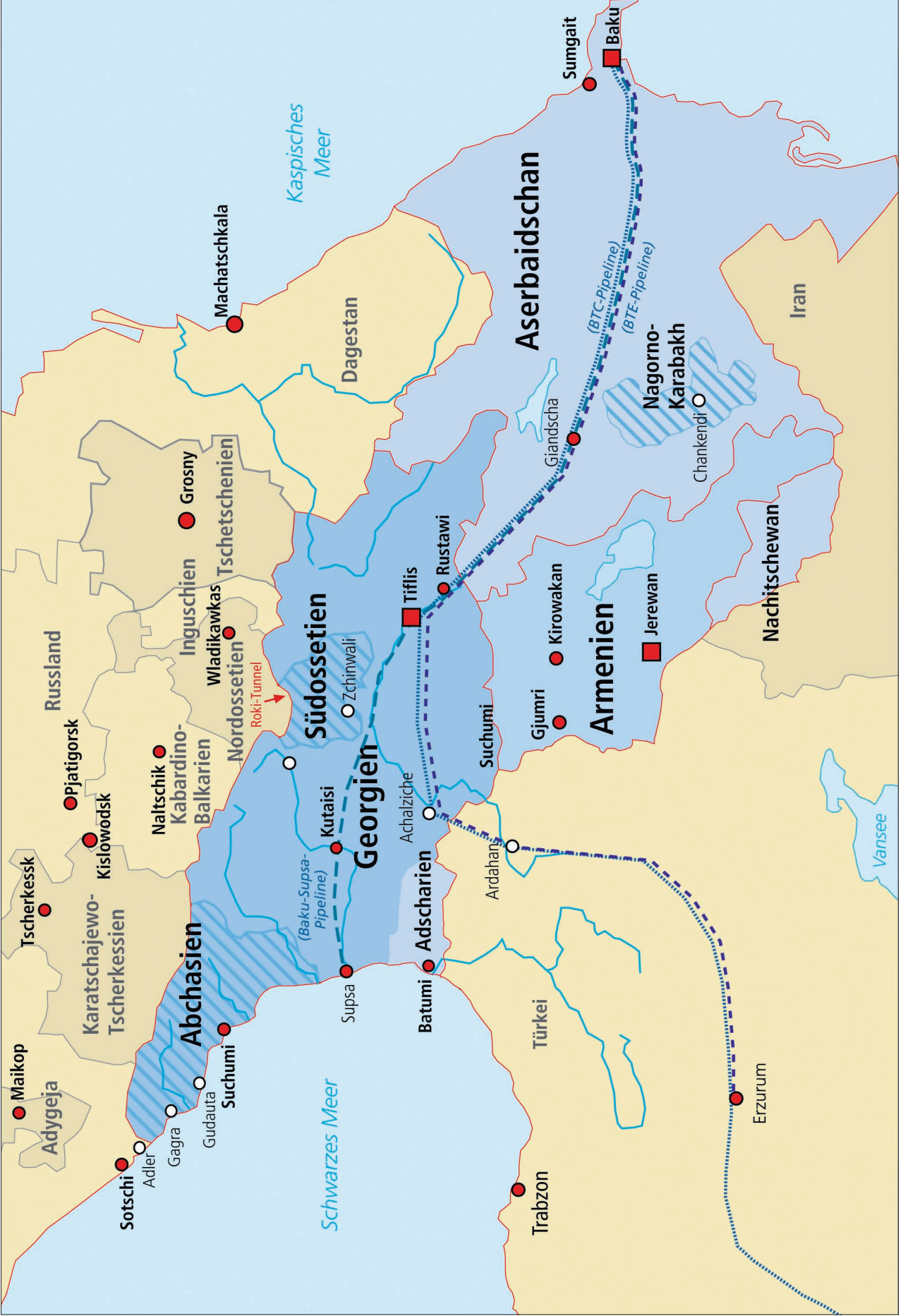
Länderanalyse Südkaukasus: Krise und Kriegsgefahr?

■ Die Aussichten auf eine Konsolidierung von Staatlichkeit und Sicherheit im Südkaukasus haben sich verschlechtert. Zwei der drei Staaten des Südkaukasus, Aserbaidschan und Georgien, haben kein Gewaltmonopol über ihr Staatsgebiet. In beiden Ländern sind die Grenzen zu den separatistischen Regionen (Abchasien, Südossetien, Nagorno-Karabakh) nicht durch internationale Friedenstruppen oder Vereinbarungen gesichert. Die Aussichten auf eine internationale Friedenssicherung sind aufgrund der widersprüchlichen Interessen der Konfliktparteien und der involvierten Großmächte gering. Das Eskalationsrisiko der Konflikte in der Region ist hoch und wird in Zukunft eher zu- als abnehmen.

■ Die Zeit des rasanten Wirtschaftswachstums im Südkaukasus ist vorbei. Armenien, Georgien und Aserbaidschan sehen sich aus unterschiedlichen Gründen einem wirtschaftlichen Abschwung gegenüber, der die Transformation bremsen und die soziale Lage verschlechtern wird. Darüber hinaus haben der Rohstoffreichtum der Region sowie die Energielieferungen nach Westen das Potenzial, die Instabilität Georgiens, die autoritäre Herrschaft in Aserbaidschan und die wirtschaftliche Isolation Armeniens zu vertiefen.

■ Die Entwicklungen der vergangenen zwei Jahre zeigen, dass der Südkaukasus »auseinanderdriftet«. Aserbaidschans Ressourcenreichtum und sein Herrschaftssystem unterscheiden das Land wesentlich von seinen Nachbarn. Für eine regionale Integration gibt es keine Anzeichen. Die Voraussetzungen für einen solchen Prozess – der politische Wille seitens der Regierungen und eine friedliche, partnerschaftliche Interaktion der Staaten – sind nicht gegeben.

APRIL 2009



Inhalt

1	Einleitung: Eine Region in der Krise	3
2	Die innenpolitische Krise: Demokratie- und Wirtschaftsentwicklung	3
2.1	Georgien	3
2.2	Aserbaidshjan	5
2.3	Armenien	7
3	Die äußere Krise: Faktoren der sicherheitspolitischen Destabilisierung	9
3.1	Abchasien und Südossetien	9
3.2	Nagorno-Karabakh	11
3.3	Energielieferungen in den Westen	12
4	Schlussfolgerungen und Ausblick	13
	Literatur	14

1 Einleitung: Eine Region in der Krise

Georgien, Armenien und Aserbaidschan schienen lange Zeit auf einem guten Weg zu sein. Der Bau von Öl- und Gasleitungen vom Kaspischen Meer nach Europa hat die Region in den vergangenen Jahren geopolitisch aufgewertet. Die Aufnahme der drei Länder in den Europarat und die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die Rosenrevolution in Georgien und Reformversprechen der Regierungen ließen auf Demokratisierungsfortschritte hoffen. Das anhaltend hohe Wirtschaftswachstum der drei südkaukasischen Länder deutete auf eine gelungene Transformation hin. Einzig die eingefrorenen Konflikte um Südossetien, Abchasien und Nagorno-Karabakh galten als kaum berechenbare Risiken für die weitere Entwicklung der Region.

Zu Beginn des Jahres 2009 kann diese Lesart der Entwicklung im Südkaukasus nicht mehr aufrechterhalten werden. Die vergangenen Monate haben gezeigt, dass die politischen Systeme und Volkswirtschaften der Region in eine Krise geraten sind. Von den gewaltsam aufgelösten Protesten gegen die Regierung des georgischen Präsidenten Saakashvili im November 2007 bis zur Änderung der aserbaidschanischen Verfassung im März 2009 bedeuten alle politischen Großereignisse der vergangenen 18 Monate einen Rückschritt. Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Armenien im Februar 2008 wurden begleitet von Massendemonstrationen und Vorwürfen der Wahlfälschung. Es gab Todesopfer und eine systematische Inhaftierung von Oppositionellen. Die Präsidentschaftswahl in Aserbaidschan im Oktober desselben Jahres war weit entfernt von einem Prozess der demokratischen Willensbildung des Volkes. Der Krieg zwischen Georgien und Russland im August 2008 hat zudem gezeigt, dass der vermeintliche Vorreiter der Demokratie in der Region, Georgien, an den typischen Pathologien postsowjetischer Transformationsländer leidet: Mangel an *checks and balances*, Machtfülle der Exekutive und eine schwache Opposition.

Auch wirtschaftlich haben sich die Aussichten für die Region verschlechtert. Schon vor Beginn der Weltwirtschaftskrise ließen hohe Inflationsraten, monopolistische Wirtschaftsstrukturen, wachsende regionale und soziale Verwerfungen und klientelistische Verbindungen zwischen Wirtschaft und Politik Georgien, Armenien und Aserbaidschan hinter ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten zurückfallen. Nach dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise haben sich die Aussichten für die Wirtschaftsentwicklung im Südkaukasus weiter getrübt.

Die Sicherheitslage ist in der ganzen Region insta-

bil. An der Grenze zu der armenischen Enklave Nagorno-Karabakh in Aserbaidschan ist das Eskalationsrisiko unverändert hoch. An den ungesicherten Grenzen zu Abchasien und Südossetien ist die Gefahr eines neuen Krieges sogar größer als die Aussicht auf Schaffung einer internationalen Friedenssicherung.

In den vergangenen Jahren waren im Südkaukasus zumindest in einzelnen Ländern und Politikfeldern Fortschritte erkennbar. Anfang 2009 hingegen sind Wirtschaft, Politik und Sicherheitslage bestenfalls durch Stagnation gekennzeichnet.

Ursachen und Verlauf der derzeitigen Krise sind in den drei südkaukasischen Ländern allerdings verschieden: In Georgien ist sie vor allem durch politische Fehlentscheidungen der Regierung erklärbar. In Aserbaidschan ist ein von oben gelenkter Umbau des politischen Systems zu beobachten, bei dem die politische Elite als Gestalterin des Transformationsprozesses auftritt, allerdings zu Lasten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. In Armenien tragen die Isolation des Landes, die enge Verflechtung von politischer und wirtschaftlicher Macht sowie die Rolle politischer Lobbygruppen entscheidend zur Krise bei.

2 Die innenpolitische Krise: Demokratie- und Wirtschaftsentwicklung

2.1 Georgien

Seit November 2007, als Präsident Michael Saakashvili nach Massenprotesten gegen seine Regierung den Ausnahmezustand verhängte und Neuwahlen ansetzte, kommt Georgien nicht zur Ruhe. Aus den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2008 gingen Präsident Saakashvili und die Regierungspartei United National Movement (UNM) als überlegene Sieger hervor. Die Mehrheit der Oppositionsparteien erhob den Vorwurf der Wahlfälschung, nahm die wenigen von ihr errungenen Mandate nicht an und boykottiert bis heute das Parlament.

Am 8. August 2008 ordnete der Präsident eine militärische Offensive auf die Hauptstadt der separatistischen Region Südossetien an. Es folgte ein fünftägiger Krieg zwischen Georgien und Russland, der für Georgien in einer Niederlage endete. Die beiden separatistischen Regionen Abchasien und Südossetien wurden von Russland als eigenständige Staaten anerkannt. Die georgische Regierung hat jede Chance auf die Erreichung ihrer beiden wichtigsten politischen Ziele, der Herstellung territorialer Integrität und der Aufnahme in ein NATO-Beitrittsverfahren, auf unbestimmte Zeit verspielt.

Matthias Jobelius
ist Regionalkoordinator der Friedrich-Ebert-Stiftung für den Südkaukasus mit Sitz in Tiflis.

Nach dem Fünf-Tage-Krieg verlangten die Opposition und Teile der Zivilgesellschaft Neuwahlen von Parlament und Präsident. Zudem bekam die Opposition prominenten Zulauf aus dem Regierungslager: Nachdem sowohl die ehemalige Parlamentspräsidentin Nino Burjanadze als auch der ehemalige Premierminister Zurab Nogaideli im November 2008 in die Opposition wechselten, sagte sich einen Monat später auch der in der Bevölkerung populäre ehemalige Botschafter Georgiens bei der UNO Irakli Alasania von Saakashvili los und forderte Neuwahlen. Die genannten Personen haben es bislang nicht vermocht, die marginalisierte Opposition in Georgien zu einigen. Sie zeigt sich – wie die georgische Parteienlandschaft insgesamt – in hohem Maße personalisiert und entideologisiert. Auch die im Vergleich zu Armenien und Aserbaidschan ausdifferenzierte Zivilgesellschaft hat keinen nennenswerten Einfluss auf die politische Entwicklung des Landes ausüben können.

Der Zustand, in dem sich das Land derzeit befindet, ist nicht ausschließlich aus der georgischen Politik heraus erklärbar. Im Gegenteil: Spannungen zwischen dem Westen und Russland nach der NATO-Osterweiterung, die Anerkennung des Kosovo sowie die energiepolitischen Interessen Russlands, Europas und der USA im kaspischen Raum waren für die Eskalation des Konfliktes mitverantwortlich. Für das Verständnis der aktuellen Krise ist eine Analyse der georgischen innenpolitischen Ursachen jedoch unerlässlich.

Strategische Fehlentscheidungen und die Folgen

Im November 2003 wurde der zweite Präsident des unabhängigen Georgiens Eduard Shevardnadze nach elf Jahren Regierungszeit von einer Gruppe ehemaliger Mitstreiter und ambitionierter Nachwuchspolitiker aus dem Amt gedrängt. Dieser zu Unrecht als »Revolution« bezeichnete Elitenwechsel brachte den derzeit amtierenden Präsidenten Michael Saakashvili an die Macht. Es folgten Jahre des Wandels und der politischen Reformen, deren Ergebnisse höchst unterschiedlich bewertet werden müssen. Es lassen sich vier Fehlentwicklungen unter der Präsidentschaft von Saakashvili identifizieren, welche die Krise von Politik und Wirtschaft in Georgien ausgelöst oder zumindest begünstigt haben:

- Es ist der georgischen Regierung seit 2004 ein-drucksvoll gelungen, staatliche Institutionen zu konsolidieren, den Zugang zu öffentlichen Gütern zu verbessern und die Infrastruktur auszubauen. In der Folge hat Georgien wieder eine funktionierende Strom-, Gas- und Wasserversorgung, eine verhältnismäßig korruptionsfreie Polizei sowie öffentliche Sicherheit, ein effizientes Steuerwesen

und einen funktionierenden öffentlichen Dienst. Ein Zuwachs an Demokratie hat die Rosenrevolution von 2003 trotz anders lautender Versprechen jedoch nicht gebracht. Das Parlament, die Medien und die Jurisdiktion sehen sich einer starken Kontrolle durch die Regierung ausgesetzt. Die Macht des Präsidenten gegenüber dem Parlament, dem Kabinett und dem Premierminister wurde durch Verfassungsänderungen gestärkt. In der Zeit zwischen 2004 und 2008 änderte das Parlament die Wahlgesetze und das Verhältnis von Mehrheits- zu Verhältniswahlrecht sechsmal und zwar stets zu Gunsten der Regierungspartei UNM. Und seit 2005 bestimmen nicht mehr die Parteien, sondern der Präsident und das (von der UNM dominierte) Parlament die Zusammensetzung der Wahlkommission. Der letzte Krieg ist auch mit diesem Abbau demokratischer Standards und dem Fehlen eines Systems von *checks and balances* zu erklären: Das Präsidialamt konnte verfassungs- und völkerrechtlich umstrittene Entscheidungen fällen, ohne dafür zur Rechenschaft gezogen zu werden. Weder Parlament noch Verfassungsgericht noch Opposition oder gar die öffentliche Meinung waren in der Lage, die Exekutive zu kontrollieren.

- In der Außenpolitik versuchte die georgische Regierung nach dem Amtsantritt Präsident Saakashvilis zunächst zwei Ziele gleichzeitig zu erreichen: die Verbesserung der Beziehungen zu Russland und die Annäherung an die euro-atlantischen Strukturen. Das erste Ziel wurde fälschlicherweise bald fallengelassen und durch eine anti-russische Rhetorik der georgischen Staatsführung ersetzt. Zur Erreichung des zweiten Ziels wurden der NATO-Mitgliedschaft und der Partnerschaft mit den USA eine höhere Priorität beigemessen als einer Annäherung an die Europäische Union. Deren Mitgliedstaaten warf man Uneinigkeit, Schwäche und (im Falle Deutschlands) Unterwürfigkeit gegenüber Russland vor. Nachdem eine Verbesserung der Beziehungen zu Russland schon bald von der außenpolitischen Agenda gestrichen wurde und gleichzeitig eine Mitgliedschaft Georgiens in der NATO sowie der Ausbau von Energierouten in den Westen als auch die Partnerschaft mit der Bush-Administration vorangetrieben wurden, zog Georgien die Feindseligkeit Russlands wie kein anderes Land im Raum der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) auf sich. Nach der NATO-Osterweiterung, der Anerkennung des Kosovo, dem Selbstmandat des Westens für Jugoslawien und Afghanistan sowie dem Einmarsch in den Irak wuchs in der russischen Führung der Wunsch, sich aus der »Einkesselung« durch den Westen zu be-

freien und im eigenen Einflussbereich wieder als Hegemonialmacht aufzutreten. Georgien, ein pro-westlicher Staat mit zwei von Russland kontrollierten Territorialkonflikten, ein Transitland für Energielieferungen in den Westen, anti-russisch in der Rhetorik und aktiv auf eine NATO-Mitgliedschaft hinarbeitend, bot im August 2008 die Möglichkeit für eine Demonstration russischer Macht. Diese Möglichkeit wurde genutzt und die konfliktverschärfende Außenpolitik der georgischen Regierung leistete dazu ihren Beitrag.

- Nachdem Präsident Saakashvili im Jahr 2004 die autonome Republik Adscharien im Südwesten Georgiens wieder unter die Kontrolle der Zentralregierung bringen konnte, begann er, auch die Wiedereingliederung Abchasiens und Südossetiens in ähnlich offensiver Form zu betreiben. Bereits 2004 erfolgte ein militärischer Vorstoß der georgischen Armee in Südossetien; 2007 setzte Tiflis in den von Georgien kontrollierten Teilen Abchasiens und Südossetiens eigene Administrationen zusätzlich zu den De-Facto-Regierungen in beiden Regionen ein. Der georgische Militärhaushalt wurde Jahr für Jahr drastisch erhöht. Ein Dialog mit den De-Facto-Regierungen und den Zivilgesellschaften in Abchasien und Südossetien wurde allenfalls sporadisch gesucht. Auf vertrauensbildende Maßnahmen wurde verzichtet. Selbst unnötige und kontraproduktive Gesten wie die Umbenennung des georgischen Ministeriums für Konfliktregulierung in »Ministerium für Reintegration« ließ man nicht aus. Diese Politik wurde von Abchasien und Südossetien mit derselben Dickköpfigkeit und Kompromisslosigkeit erwidert. Einseitige Schuldzuweisungen sind daher unzulässig. Und dennoch muss konstatiert werden, dass das Krisenmanagement der Regierung Saakashvili zwischen 2004 und 2008 konfliktverschärfend wirkte.

- Aufgrund der von der Regierung Saakashvili durchgeführten Wirtschaftsreformen erzielte das Land ein hohes Wirtschaftswachstum und einen erheblichen Kapitalzufluss aus dem Ausland. Zwischen 2005 und 2007 wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Georgiens jahresdurchschnittlich um über zehn Prozent. Im gleichen Zeitraum vervierfachten sich die ausländischen Direktinvestitionen, Kredite und Portfolioinvestitionen und erreichten schließlich 2,3 Milliarden US-Dollar oder 22,5 Prozent des BIP. Zugleich wurden in atemberaubendem Tempo die Staatsunternehmen privatisiert und die Märkte dereguliert. Kapitalimport, Deregulierung und Privatisierung führten zu hohen Wachstumsraten, machten die Wirtschaft jedoch zugleich anfällig für extern verursachte Konjunkturprobleme. Der Krieg

gegen Russland und die zeitgleich einsetzende Weltwirtschaftskrise bereiteten dem Wirtschaftswachstum daher ein schnelles Ende. Dazu trugen die unmittelbaren Kriegsfolgen wie eine zerstörte Infrastruktur und Flüchtlingsströme ebenso bei wie das sich rapide verschlechternde Investitionsklima. Die ausländischen Direktinvestitionen sind um zwei Drittel auf 500 Millionen US-Dollar zurückgegangen. Weil die georgischen Banken in Kreditschwierigkeiten geraten sind, stehen weder den Unternehmen noch den Haushalten ausreichend Mittel für Investitionen und Konsum zur Verfügung. Unter normalen Bedingungen würde die georgische Wirtschaft im Jahr 2009 voraussichtlich zusammenbrechen. Ein 4,5 Milliarden US-Dollar großes Hilfspaket, das die internationale Gebergemeinschaft als Reaktion auf den Krieg im Oktober 2008 für Georgien verabschiedete, wird dies jedoch verhindern. Das Paket wird den Abschwung der georgischen Wirtschaft abfedern, ohne ihn gänzlich umzukehren. Schätzungsweise 100 000 Georgier könnten dieses Jahr ihre Arbeit verlieren. Die Armutsquote, die derzeit bei 23 Prozent liegt, dürfte rasant steigen.

Wie diese Bilanz zeigt, ist Georgiens Krise nicht nur auf seine institutionellen Schwächen und auf außenpolitische Faktoren, sondern in hohem Maße auf strategische Fehler der politischen Elite zurückzuführen.

2.2 Aserbaidshon

Anders als in Georgien, regiert die politische Elite in Aserbaidshon gemessen an ihrem wichtigsten Ziel, der Konsolidierung ihrer Macht, überaus erfolgreich.

Autoritäre Herrschaft konsolidiert

Staatschef İlham Aliyev wurde am 15. Oktober 2008 mit 89 Prozent der Stimmen in eine zweite Amtszeit gewählt. Im Gegensatz zu den Nachbarländern Georgien und Armenien verliefen diese Wahlen ohne nennenswerte politische Auseinandersetzung. Einen ernstzunehmenden Gegenkandidaten hatte Aliyev nicht, ein sichtbarer Wahlkampf fand ebenfalls nicht statt. Die wichtigsten Oppositionsparteien wie die Musavat Partei und die Volksfront (AXCP) hatten sich bereits im August zum Boykott der Wahlen entschlossen. Zuvor hatten sie sich als unfähig erwiesen, einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten aufzustellen. Zu Massenprotesten waren sie teils durch eigene Schwäche, teils durch behördliche Beschränkungen nicht in der Lage. So war der Bevölkerung und allen

Beobachtern der Ausgang der Wahl lange vor dem Wahltag bekannt.

Mit dem erzielten Wahlergebnis im Rücken begann die Regierung unmittelbar nach den Wahlen mit einem weiteren Ausbau ihrer Macht. Anfang Januar 2009 wurde den unabhängigen Radiosendern Radio Free Europe/Radio Liberty, BBC World Service, Voice of America und EuropePlus verboten, auf Kurz- und Mittelwelle zu senden, weshalb sie heute für die Bevölkerungsmehrheit unerreichbar sind. Darüber hinaus startete das Regierungslager eine Initiative zur Änderung der aserischen Verfassung. Die Änderung hob unter anderem die Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten auf zwei Amtsperioden auf. Sie trat mit der Annahme eines Referendums am 18. März 2009 in Kraft. Durch die Aufhebung dieser Begrenzung ist Ilham Aliyev nun eine Präsidentschaft auf Lebenszeit möglich. Da der amtierende Staatschef das Präsidentenamt im Jahr 2003 von seinem Vater Heidar Aliyev geerbt hatte, bedeutet die Verfassungsänderung eine Vertiefung des Dynastie-Charakters, der das aserische Regierungssystem seit nunmehr 16 Jahren prägt.

Drei Gründe sind für diese Entwicklung ausschlaggebend:

Erstens: Die politische Elite um den Präsidenten ist mächtig, unangefochten und weitgehend geschlossen. Diese drei Merkmale verleihen ihr die Möglichkeit, ihre Stellung regelmäßig durch formal demokratische Verfahren (Wahlen, Referenden) zu legitimieren und auszubauen. Mit den Wahlen und dem Verfassungsreferendum setzt Ilham Aliyev einen Prozess der Machtkonsolidierung fort, den sein Vater 1993 einleitete. Unter Heidar Aliyev gelangte das vom Karabakh-Krieg gegen Armenien und den wirtschaftlichen Folgen des Zusammenbruchs der Sowjetunion gezeichnete Land zu mehr Stabilität. Zugleich verlor der zögerliche Demokratisierungsprozess, der 1991 unter dem damaligen Präsidenten Ebulfez Eltschibey begonnen wurde, schnell an Kraft. Vater und Sohn Aliyev gelang es, die Macht des Präsidialamtes im Laufe der Jahre immer weiter auszubauen. Weder Parlament, noch Kabinett, noch Justiz, Parteien oder Medien stellen eigenständige Machtzentren oder ein demokratisches Korrektiv dar. Auch ist nicht erkennbar, dass sich innerhalb der politischen Elite eine regierungsinterne Opposition formieren könnte. Zwar gibt es auch in der Regierungspartei Yeni-Azərbaycan Partiyası (Neues Aserbajdschan/YAP) Gruppierungen, die um Macht und Einfluss konkurrieren, was sich in gelegentlichen spektakulären Ausschlüssen oder gar Verhaftungen prominenter Parteimitglieder äußert. Doch formieren sich diese Gruppen nicht entlang politischer Fragen, sondern auf Basis von Clanstrukturen und wirtschaftlichen Interessen. Dem Prinzip des *di-*

vide et impera folgend, stärken diese Rivalitäten die Stellung des Präsidenten eher, als dass sie ihn schwächen. Es ist unwahrscheinlich, dass sich unter diesen Voraussetzungen in absehbarer Zeit ein alternatives politisches Machtzentrum entwickeln wird.

Zweitens: Die Opposition im Land ist zersplittert, ohne finanzielle Ressourcen und politische Ausstrahlungskraft. In taktischen und strategischen Fragen ist sie zerstritten, was ihre Mobilisierungsfähigkeit weiter schwächt. Zudem hat die Regierung begonnen, ihr gefügige Oppositionsparteien zu gründen, deren primäres Ziel es ist, verbale Attacken gegen andere Oppositionsführer und deren Parteien zu starten. So gibt es zwar oppositionelle Kräfte, aber keine Opposition im Sinne eines demokratischen Korrektivs innerhalb des parlamentarischen Systems. Auch die regierungskritische Zivilgesellschaft hat wenig politischen Einfluss und ist in der Regel finanziell von westlichen Geberorganisationen abhängig. Ähnlich wie im Falle der Opposition, wird ihr Spielraum zusätzlich von einer wachsenden Zahl regierungsnaher Nichtregierungsorganisationen (NGO) begrenzt, die von der Regierung gegründet oder unterstützt werden.

Drittens: Aserbajdschan wird in den kommenden 15 Jahren 200 bis 400 Milliarden US-Dollar aus dem Öllexport erwirtschaften. Die Einnahmen aus dem Ölgeschäft sind die wichtigste Stütze des Präsidenten. Sie garantieren sowohl die Alimentierung von Patronagenetzwerken als auch einen Schutz vor zu viel Einmischung des Westens in die aserische Innenpolitik. In der Zusammenarbeit zwischen dem Westen und Aserbajdschan spielen demokratische Reformen eine untergeordnete Rolle. Derzeit stehen die Großmächte in Baku in einem harten Wettbewerb um Pipelineprojekte und Lieferverträge für Öl und Gas (siehe 3.3). Weder die EU noch die USA scheinen gewillt zu sein, ihre energiepolitischen Interessen in Aserbajdschan durch eine zu starke Kritik am Regierungssystem oder durch eine Unterstützung oppositioneller Kräfte zu gefährden. Ein Programm wie die ENP kann im Unterschied zu Armenien und Georgien dem ölreichen Aserbajdschan darüber hinaus keine finanziellen Anreize für Reformen bieten. In den vergangenen Jahren flossen 92 Millionen Euro im Rahmen von ENP nach Aserbajdschan. Eine solche Summe fällt für ein Land, das 2008 ca. 14 Milliarden US-Dollar aus Ölexporten erzielte, nicht ins Gewicht.

Aserbajdschan hat seinen Weg zu einem autoritären, dynastischen Regierungssystem in den vergangenen Jahren konsequent beschritten. Spätestens seit der Präsidentschaftswahl und den Verfassungsänderungen darf das Land als konsolidierte Autokratie betrachtet werden.

Sinkender Ölpreis macht Strukturschwächen sichtbar

Während die aserische Elite sich durch die Konsolidierung der autoritären Herrschaft politisch auf sicherem Boden bewegt, wird die wirtschaftliche Situation im Land schwieriger.

Dank des Ölbooms der vergangenen Jahre ist es Aserbaidshans gemessen an den Zuwachsraten zum BIP gewöhnt, Spitzenreiter unter den GUS-Staaten zu sein. So wuchs die Wirtschaft in den vergangenen fünf Jahren jahresdurchschnittlich um 21 Prozent. Dabei war und ist der Öl- und Gasexport der bestimmende Wirtschaftsfaktor. Der Anteil des Ölsektors am BIP liegt derzeit bei 54 Prozent.

Die hohen Wachstumsraten der vergangenen Jahre können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Wirtschaft Aserbaidshans unter erheblichen strukturellen Verwerfungen leidet, so dass sie auf den Verfall des Ölpreises infolge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise schlecht vorbereitet ist. Die Regierung hat es bislang versäumt, die Einnahmen aus dem Ölgeschäft für eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur zu nutzen, um die Abhängigkeit vom Ölexport zu verringern. Die monopolistische Struktur der Wirtschaft und die enge Verbindung zwischen der politischen Elite und den großen Oligarchien des Landes führen zu ausufernder Korruption, mangelndem Wettbewerb und planwirtschaftlichen Entscheidungsverfahren. Die ländlichen Gegenden sind von der Wirtschaftsentwicklung der Städte abgekoppelt. Eines der größten Probleme des Landes ist nach wie vor die hohe Inflationsrate. Die Nationalbank erklärte Anfang 2008, dass die Inflationsrate zwölf bis 13 Prozent nicht überschreiten würde – Ende 2008 lag sie bei 22,4 Prozent. Grund für die explodierende Inflation sind vor allem die ausufernden Staatsausgaben.

Diese Verwerfungen führen dazu, dass die Weltbank für Aserbaidshans bis 2010 nur noch ein Wachstum von 5,7 Prozent erwartet. Der Internationale Währungsfonds sagt für die Zeit nach 2012 sogar eine Rezession voraus. Die Realität dürfte schlimmer ausfallen: Die Prognosen berücksichtigen weder den Verfall des Ölpreises noch den Verlust vieler Absatzmärkte für aserische Exporte als Folge der Weltwirtschaftskrise. Vielleicht war das Jahr 2008 in Aserbaidshans das letzte Boomjahr einer nur vordergründig robusten Wirtschaft.

2.3 Armenien

Gegenwärtig hat Armenien mit einer doppelten Krise zu kämpfen. Zum einem ist die Demokratieentwick-

lung seit den Ereignissen rund um die Präsidentschaftswahlen vom Februar 2008 bestenfalls durch Stillstand gekennzeichnet. Zum anderen sieht sich Armenien ähnlich wie Aserbaidshans einem wirtschaftlichen Abschwung gegenüber, der die durch hohe Wachstumszahlen jahrelang verdeckten Strukturschwächen der Wirtschaft offenlegt.

Krise des politischen Systems

Lange wurde erwartet, dass es 2008 einen reibungslosen Machtwechsel von dem seit 1998 amtierenden Präsidenten Robert Kocharian zu dem als Nachfolger erkorenen Premierminister Serzh Sargsyan geben würde. Im Herbst 2007 erklärte der Vorgänger Kocharians und erste Präsident der Republik Armeniens, Levon Ter-Petrosian, jedoch seinen Wiedereintritt in die Politik und seine Kandidatur für das Präsidentenamt. Ter-Petrosian schaffte es in kurzer Zeit, ein Bündnis aus 23 Einzelparteien hinter sich zu vereinen. Bei den Präsidentschaftswahlen am 19. Februar 2008 erhielt er nach Angaben der staatlichen Wahlkommission 21,5 Prozent der Stimmen und unterlag damit deutlich Serzh Sargsyan, der 52 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnte. Nach Bekanntgabe der Wahlergebnisse erhob die Opposition den Vorwurf der Wahlfälschung und begann mit Demonstrationen und Streiks im Stadtzentrum von Yerevan. Am 1. März 2008 ließ die Regierung die Proteste gewaltsam auflösen. Dabei kamen zehn Menschen ums Leben und über hundert Oppositionelle wurden inhaftiert.

Seit diesen Ereignissen ist die politische Situation im Land äußerst polarisiert, und weder Regierung noch Opposition sind zu einem Dialog bereit. Auch die Zivilgesellschaft tritt nicht als Vermittler auf. Die unabhängigen NGO haben kaum Einfluss auf politische Entscheidungen und finden im geschlossenen politischen System des Landes wenig Gehör. Das Parlament, in dem vier der fünf vertretenen Parteien eine Regierungskoalition bilden und in dem die einzige parlamentarische Oppositionspartei »Das Erbe« mit nur sieben Sitzen vertreten ist, kann seine konstitutionelle Aufgabe als zweite Gewalt kaum wahrnehmen. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates erwägt weiterhin, Armenien wegen mangelnder Fortschritte bei Demokratisierung und Menschenrechtsschutz das Stimmrecht zu entziehen.

Der Verlauf der Präsidentschaftswahlen ist nur sichtbarer Ausdruck eines tiefer liegenden Problems: dem Fehlen eines nachhaltigen Demokratisierungsprozesses im Lande. Der Ombudsmann der Republik Armenien Armen Harutyunyan formulierte in seinem Bericht zum Verlauf der Präsidentschaftswahlen trefflich: »We think that the present situation is condi-

tioned by [a] rough governing system, over-centralisation of power, [an] artificial (...) system of checks and balances, social and economic polarisation, combination of business and authorities, absence of public control over authorities, deficiency of civil liberties (...). All these result in the fact that one big part of our society feels apart from the administration, has a total distrust towards public institutes, electoral mechanisms, justice and mass media.« (Armen Harutyunyan 2008). Die armenischen Präsidentschaftswahlen haben gezeigt, dass sich Armenien nicht unumkehrbar in Richtung Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bewegt.

Wirtschaft: Ende des Booms

Die politische Krise wird seit Ende vergangenen Jahres von einem wirtschaftlichen Abschwung begleitet. Die armenische Wirtschaft, die über fast ein Jahrzehnt zweistellige Wachstumszahlen aufwies, sieht sich seit September 2008, als die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise das Land erreichte, in einer schwierigen Lage. Damals wurden erste Bergbaubetriebe stillgelegt, weil die Preise für Kupfer und andere Rohstoffe eingebrochen waren. Das Wachstum im wichtigsten armenischen Wirtschaftszweig, dem Bau- und Immobiliensektor, hat sich wegen fehlender Kredite und der Zurückhaltung von Käufern und Investoren deutlich verlangsamt. Verglichen mit dem Vorjahresmonat gingen die Immobilienverkäufe im Oktober 2008 um neun Prozent zurück. Das Wachstum der armenischen Wirtschaft belief sich zwischen Januar und November 2008 noch auf 7,2 Prozent. Es lag damit erstmals seit vielen Jahren im einstelligen Bereich und deutlich unter den 13,7 Prozent des Vorjahres. Anfang 2009 sprangen Russland und die Weltbank mit Krediten von über 500 Millionen bzw. 525 Millionen US-Dollar ein, um den armenischen Haushalt zu stützen.

Auch der private Konsum und die Investitionen sind rückläufig. Wichtigster Grund dafür ist die Wirtschaftskrise in den USA und Russland. Sie führte zu einem Rückgang der für die Wirtschaft überlebenswichtigen privaten Geldzuflüsse aus der armenischen Diaspora-Gemeinde. Diese Heimüberweisungen (*remittances*) belaufen sich auf rund zwei Milliarden US-Dollar pro Jahr, was in etwa dem Jahreshaushalt Armeniens und ca. 20 Prozent des BIP entspricht. Ca. 70 Prozent dieser Überweisungen kommen aus Russland und die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sie positiv mit der russischen Wirtschaftsentwicklung korrelieren. Die Krise der russischen Wirtschaft droht daher auch Armenien mit in den Abgrund zu reißen.

Der weitere Verlauf der armenischen Wirtschaftskrise wird stark von der Wirtschaftsentwicklung in den USA und in Russland abhängen. Klar ist jedoch: Der langjährige Boom der armenischen Wirtschaft mit zweistelligen Wachstumsraten hat mit dem Jahr 2008 ein vorläufiges Ende gefunden.

Wirtschaftlicher Abschwung und politische Lähmung: gemeinsame Ursachen

Die wirtschaftliche und die politische Krise in Armenien haben mindestens drei Ursachen gemein:

Erstens: Die Herauslösung Armeniens aus der Sowjetunion war ein gleitender Übergang zwischen dem alten und dem neuen System und sorgte politisch und kulturell eher für Kontinuität als für einen Neuanfang. Die von Anfang an enge – und durch die geschlossenen Grenzen zur Türkei und Aserbaidschan noch verstärkte Bindung an die Schutzmacht Russland – intensivierte dieses Moment. Zwischen alter und neuer Elite sowie zwischen politischer und wirtschaftlicher Macht bildeten sich engste Verflechtungen, die Politik und Wirtschaft in Armenien bis heute prägen. Viele Oligarchen besetzten Ämter sowohl in der regierenden Republikanischen Partei als auch in der Exekutive. Wichtige Sektoren wie Banken und Energie sind monopolisiert und mit überwiegend russischen Unternehmen durchsetzt. In der Politik sorgt dies für ausufernde Korruption, Reformstau sowie langsame und undurchsichtige Entscheidungswege unter Umgehung demokratischer Verfahren. Die Herausbildung einer freien und fairen Marktwirtschaft und die Entwicklung von kleinen und mittelständischen Unternehmen werden durch die Kartell- und Monopolwirtschaft verhindert. Als es im Verlauf des Jahres 2008 zu einem Preisverfall auf vielen internationalen Märkten kam, wurde dieser nicht oder zumindest nicht proportional an die armenischen Verbraucher weitergegeben. Während beispielsweise der Preis für Weizen zwischen März und Dezember 2008 kontinuierlich fiel, stieg er in Armenien von 164 armenischen DRAM im Januar 2008 auf 183 DRAM im Juli 2008 – und auch im Dezember 2008 lag er noch über dem Niveau des Jahresbeginns. Ursache dieser Entwicklung ist die monopolistische Struktur der armenischen Wirtschaft, die wettbewerbswidrige Preisabsprachen unter den großen Oligarchien ermöglicht. Modernisierungen finden nur insoweit statt, wie sie die Interessen der Monopol- und Kartellbetreiber nicht gefährden.

Zweitens: Nicht nur im Bereich der wirtschaftlichen Modernisierung und der Rechtsreformen ist die Zahl der Gegenspieler hoch. Auch in anderen Politikfeldern gibt es politische Interessengruppen, die den Hand-

lungsspielraum der Regierung stark einschränken. Dies trifft insbesondere auf die einflussreiche armenische Diaspora-Gemeinde zu, die sowohl über ihre hohen Geldtransfers als auch über politische Parteien starken Einfluss auf die Entwicklung des Landes und die Entscheidungen der Regierung nimmt. Vor allem in außenpolitischen Fragen lehnt sie Kompromisse ab und verhindert so die dringend notwendige Öffnung des Landes. In der gegenwärtigen Wirtschaftskrise macht sich die finanzielle Abhängigkeit Armeniens von der Diaspora-Gemeinde, die ihrerseits vom Abschwung in den USA, Russland und Europa finanziell in Mitleidenschaft gezogen wird, durch rückläufige Investitionen und ausbleibende Geldtransfers bemerkbar. Der Sicherheitsapparat der Regierung und die Veteranen des Karabakh-Krieges bilden eine zweite Gruppe, die eine ähnlich herausragende Rolle in der armenischen Politik spielt. Sie erzwang den damaligen Rücktritt von Präsident Ter-Petrosian im Jahr 1998 wegen seiner vermeintlichen Kompromissbereitschaft gegenüber Aserbaidschan. Als Oberbefehlshaber der armenischen Streitkräfte während des Karabakh-Krieges entspringt der amtierende Präsident dieser Veteranengruppe ebenso wie sein Amtsvorgänger Robert Kotscherian. Anders als in Aserbaidschan, wo sich die politische Elite geschlossen und machtvoll um den Präsidenten gruppiert, existieren in Armenien demnach mehrere Machtzentren, die jenseits demokratischer Entscheidungsverfahren Einfluss auf Politik und Wirtschaft ausüben.

Drittens: Die Isolation Armeniens in der Region ist für Politik und Wirtschaft gleichermaßen belastend. Die Grenzen zu Aserbaidschan und der Türkei sind geschlossen. Dies bedeutet eine drastische Einschränkung des Handels. Von wichtigen regionalen Infrastrukturprojekten wie dem Bau von Energiepipelines und Eisenbahnverbindungen nach Europa, bleibt Armenien ausgeschlossen. Als Russland im Verlauf des Krieges mit Georgien die georgische Eisenbahn- und Straßenverbindungen nach Osten kappte, sah sich Armenien plötzlich ohne Versorgungsrouten in den Westen. Um die Isolation aufzubrechen, signalisiert die armenische Regierung – anders als in der Karabakh-Frage – seit einigen Monaten Kompromissbereitschaft hinsichtlich einer Annäherung an die Türkei. Auf diese Weise soll die Grundlage für eine Öffnung der Grenze geschaffen werden. Das Verhältnis beider Nachbarstaaten ist seit der Unabhängigkeit Armeniens von der Sowjetunion angespannt. Der Karabakh-Konflikt, bei dem die Türkei als Bündnispartner Aserbaidschans auftritt, und die Ermordung hunderttausender Armenier in der osmanischen Türkei im Jahr 1915 sind die beiden wichtigsten Konfliktpunkte zwischen Ankara und Yerevan. Eine Entspannung zwischen beiden

Staaten und eine Öffnung der Grenzen würde es Armenien erlauben, sich aus der Abhängigkeit Russlands zu lösen und sich stärker in europäische Strukturen zu integrieren. Zudem könnte die isolierte armenische Wirtschaft einen dringend benötigten Impuls erhalten. Die Weltbank geht davon aus, dass Armenien seine Exporte bei einer Öffnung der Grenzen zu Aserbaidschan und der Türkei verdoppeln und sein Bruttoinlandsprodukt um 30 Prozent steigern könnte. Um Durchbrüche oder gar eine Grenzöffnung zu erreichen, müsste Armenien der Türkei jedoch substanzielle Zugeständnisse machen. Möglicherweise muss Armenien bereit sein, die Anerkennung des Völkermords von 1915 von seiner außenpolitischen Prioritätenliste zu streichen und die existierende Grenze zur Türkei anerkennen. Derartige Zugeständnisse sind innenpolitisch jedoch nur schwer zu vermitteln. Aufgrund ihrer geringen Legitimität nach den oben beschriebenen Ereignissen bei den Präsidentschaftswahlen und wegen der Beteiligung nationalistischer Kräfte an der Regierungskoalition ist es für die armenische Regierung jedoch schwierig, außenpolitische Kompromisse zu schließen. Die begonnene Annäherung wird daher im besten Falle in kleinen Schritten vorangehen können.

3 Die äußere Krise: Faktoren der sicherheitspolitischen Destabilisierung

Ungelöste Territorialkonflikte, Rohstoffreichtum und konkurrierende Interessen von Großmächten im Wettbewerb um Energielieferungen machen den Südkaukasus zu einer geopolitisch schwierigen Region. Neben den bereits skizzierten innenpolitischen Ursachen der derzeitigen Entwicklungskrise, tragen eine Reihe außenpolitischer Faktoren zur Destabilisierung des Südkaukasus bei. Drei dieser Faktoren sind dabei besonders ausschlaggebend: (1) die ungelösten Territorialkonflikte um Südossetien und Abchasien in Georgien, (2) der ungelöste Territorialkonflikt um Nagorno-Karabakh in Aserbaidschan sowie (3) die Konkurrenz der Großmächte um Pipelines und Lieferverträge zur Aneignung der Rohstoffe aus dem Kaspischen Meeres.

3.1 Abchasien und Südossetien

Nach dem Fünf-Tage-Krieg zwischen Georgien und Russland hat Moskau die beiden separatistischen georgischen Regionen Abchasien und Südossetien als eigenständige Staaten anerkannt. Tiflis verlor zudem

die Kontrolle über zuvor von der georgischen Armee gehaltene Gebiete in beiden Regionen. Ca. 40 000 georgische Binnenflüchtlinge können nicht mehr in ihre Heimat zurückkehren. Der Waffenstillstandsplan, den der damals amtierende EU-Ratspräsident Nicolas Sarkozy aushandelte und der einen Rückzug der Streitkräfte auf die Ausgangstellungen vor Beginn der Kampfhandlungen vorsah, wurde bis heute nicht vollständig umgesetzt. Russland hat zudem damit begonnen, seine wirtschaftliche und militärische Präsenz in beiden Regionen auszubauen. An den Grenzen zu Südossetien und Abchasien gibt es weder eine Sicherheitszone noch internationale Friedenstruppen oder Vereinbarungen, die eine Friedenssicherung gewährleisten könnten. Stattdessen stehen sich die Konfliktparteien direkt gegenüber. So verwundert es nicht, dass sich schon kurz nach dem Ende des Krieges wieder erste Schusswechsel, Anschläge, Bombenattentate und Morde an den Grenzen zu beiden Regionen ereigneten. 300 zivile Mitarbeiter der im Oktober 2008 eingerichteten Europäischen Beobachtermission für Georgien (European Union Monitoring Mission/ EUMM) versuchen beharrlich, die Situation zu entspannen und vertrauensbildende Maßnahmen einzuleiten. Sie sind jedoch auf ihr Beobachtermandat beschränkt.

Über die Möglichkeit vertrauensbildender Maßnahmen hinausgehend, sind zwei Fragen für die Einschätzung einer künftigen Eskalationsgefahr entscheidend: Gibt es eine Perspektive für eine einvernehmliche Regelung bezüglich des Status für Abchasien und Südossetien? Wird ein internationaler Mechanismus zur Sicherung der Grenzen und zur Überwachung des Waffenstillstands gefunden werden?

Das Problem des künftigen Status beider Regionen ist mit Abstand am schwierigsten zu lösen. Mit Ausnahme von Russland und Nicaragua verweigert die internationale Gemeinschaft beiden Ländern die Anerkennung. Dennoch sind die Aussichten auf eine Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens in weite Ferne gerückt.

Die Möglichkeit, Russland durch Zugeständnisse in anderen geopolitischen Fragen, beispielsweise bei der NATO-Osterweiterung oder dem US-Raketenabwehrschild, dazu zu bewegen, die Anerkennung beider Regionen rückgängig zu machen, scheidet aus – zu groß wäre der Glaubwürdigkeitsverlust Russlands bei seinen Verbündeten.

Bei der Suche nach anderen Modellen für die Konfliktlösung in Georgien wird derzeit oft auf die Entwicklung der Republik Zypern verwiesen. Das türkisch besiedelte Nordzypern erklärte sich 1983 vom Rest des Landes unabhängig, wurde jedoch international nicht anerkannt. Gut zwanzig Jahre später möchte

sich ein Großteil der Nordzyprioten wieder an die wirtschaftlich starke und demokratisch konsolidierte Republik Zypern anschließen (was aber inzwischen vom Rest des Landes abgelehnt wird). Auf diese Entwicklung verweisend wird Georgien geraten, wirtschaftlich und politisch so attraktiv zu werden, dass sich Abchasen und Südosseten in einigen Jahren oder Jahrzehnten eigenständig für eine Wiedereingliederung entscheiden. Die Voraussetzungen für ein solches Szenario – ein prosperierendes Georgien, eine freie Demokratieentwicklung in Georgien, Abchasien und Südossetien, eine Einwilligung Russlands, ein langjähriger Prozess der Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien – sind jedoch selbst in Ansätzen nicht erkennbar. Zudem spielen im zypriotischen Konflikt, anders als in Abchasien und Südossetien, energie-, militär- oder geopolitische Interessen von Großmächten keine Rolle. So bleibt der Verweis auf das zypriotische Modell nur eine abstrakte Idee.

Ähnlich abstrakt ist die Option einer Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch den Westen mit Zustimmung aus Tiflis und verbunden mit umfassenden militärischen, wirtschaftlichen und politischen Gegenleistungen für Georgien. Teil eines solchen Verhandlungspakets könnte beispielsweise eine NATO-Mitgliedschaft Georgiens und eine institutionelle Anbindung an die EU sein. Auch wenn die Vorteile für Georgien erkennbar sind, bleibt eine solche Option sowohl für Tiflis als auch für den Westen auf lange Zeit ein politisches Tabu.

Bei näherer Betrachtung der oben skizzierten Optionen wird schnell klar, dass die Status-Frage auf viele Jahre, wenn nicht Jahrzehnte ungeklärt bleiben und die Stabilität Georgiens dadurch weiter belastet sein wird.

Umso wichtiger ist es, beim zweiten Problem – der Suche nach einer internationalen Vereinbarung zur Friedenssicherung – Erfolge zu erzielen. Doch auch hier sind keine schnellen Lösungen zu erwarten. Wie schon in der Vergangenheit hat Russland ein Interesse an einer kontrollierten Instabilität Georgiens, um auf diese Weise eine NATO-Mitgliedschaft des Landes zu verhindern, den weiteren Ausbau von Energierouten in den Westen über Georgien zu bremsen und seinen Einfluss auf die georgische Innenpolitik zu erhalten. An der Schaffung eines friedenssichernden Mechanismus ist Russland daher nur bedingt interessiert. Auch die Frage, welche Organisation Träger oder Truppensteller einer internationalen Friedenslösung sein könnte ist kontrovers. Da die NATO und die GUS aus politischen Gründen ausscheiden, kommen nur die Vereinten Nationen, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Europäische Union oder die jüngst von der türkischen Regie-

rung ins Spiel gebrachte Sicherheitsplattform für den Südkaukasus infrage. Bei allen Optionen verfügt Russland direkt (UNO, OSZE, Sicherheitsplattform) oder indirekt (EU) über ein Veto und wird zudem eine Zustimmung der abchasischen und südossetischen »Regierungen« verlangen, was wiederum für Georgien und den Westen nicht akzeptabel erscheint.

Die seit Oktober 2008 monatlich in Genf stattfindenden internationalen Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der UNO, OSZE und EU deuten bislang nicht auf schnelle Durchbrüche in beiden Fragen hin. Man wird sich auf einen einige Jahre oder Jahrzehnte dauernden Verhandlungsmarathon einstellen müssen, bei dem sich Blockaden, Rückschritte und gelegentliche Fortschritte ablösen werden.

In der Zwischenzeit ist das Risiko erneuter militärischer Auseinandersetzungen real und eine Eskalation in naher Zukunft nicht ausgeschlossen. Der in Moskau ansässige Militärexperte Pavel Felgenhauer, der bereits den Krieg im August 2008 als einer der wenigen vorhergesagt hat, warnt bereits vor einem neuen Krieg im laufenden Jahr. (Felgenhauer 2009) Vor diesem Hintergrund erscheint es beunruhigend, dass insbesondere Südossetien der georgischen Seite seit Anfang des Jahres erneutes Aufrüsten, Truppenverlegungen, Kriegsvorbereitungen und Verletzungen des Waffenstillstandes vorwirft. Solche Vorwürfe waren auch im Frühjahr und Sommer 2008 zu hören, bevor im August der Krieg ausbrach.

3.2 Nagorno-Karabakh

Der Streit um die armenische Enklave Nagorno-Karabakh in Aserbaidschan ist der zweite ungelöste Konflikt mit hohem Eskalationsrisiko im Südkaukasus. Nach einem Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan von 1988 bis 1994 hat Aserbaidschan die Kontrolle über die international nicht anerkannte, selbsternannte »Republik Karabakh« verloren. Auch 15 Jahre nach Vereinbarung eines Waffenstillstands zwischen Armenien und Aserbaidschan ist keine Lösung in Sicht. Seit 1992 finden im Rahmen der Minsker Gruppe der OSZE unter Co-Vorsitz von Russland, Frankreich und den USA Verhandlungen zur Lösung des Karabakh-Konfliktes statt. Zwar gelang es im Jahr 2007 mit den sogenannten Madrider Prinzipien eine gute Grundlage für weitere Verhandlungen zu legen, doch ist in keiner der vier strittigen Fragen des Konflikts (Status von Karabakh; Rückgabe der umliegenden, von Armenien kontrollierten Gebiete; Rückführung von Flüchtlingen; Sicherung der Grenzlinien) ein Verhandlungserfolg erzielt worden. Im Gegenteil: Anfang 2008 hat es an der Grenze zu Nagorno-Kara-

bakh die heftigsten Zusammenstöße zwischen Armenien und Aserbaidschan seit der Waffenstillstandsvereinbarung von 1994 gegeben. Auch der Krieg zwischen Georgien und Russland hat die Spannungen zwischen beiden Ländern kurzzeitig erhöht. Armenien befürchtete einen aserischen Überraschungsangriff auf Karabakh, ähnlich dem Versuch Georgiens, Südossetien einzunehmen. Aserbaidschan wiederum befürchtete, dass die Anerkennung von Südossetien und Abchasien durch Russland auch zu einer Anerkennung von Nagorno-Karabakh führen könnte.

Der Konflikt ist nicht auf Armenien und Aserbaidschan beschränkt. Die ungelöste Karabakh-Frage ist einer der wichtigsten Gründe für den Abbruch diplomatischer Beziehungen und der Grenzschließung zwischen Armenien und der Türkei. Darüber hinaus nutzt Russland den Karabakh-Konflikt, um Einfluss auf die Entwicklung im Südkaukasus zu nehmen. Solange der Konflikt auf niedrigem Niveau aber mit hohem Eskalationsrisiko existiert, bleibt Armenien von Russland als Schutzmacht im Karabakh-Konflikt abhängig und Aserbaidschan an einem Interessenausgleich mit Moskau in wirtschafts-, energie-, und bündnispolitischen Fragen interessiert. Zwei Faktoren könnten vor diesem Hintergrund zu einer Eskalation des Konfliktes führen: wenn Aserbaidschan und Zentralasien ihre Energiezusammenarbeit mit dem Westen in substantieller Weise und gegen die Interessen Russlands ausbauen oder wenn Armenien versucht, sich aus der Umklammerung Moskaus zu lösen und stärker Richtung Westen zu orientieren. Durch eine Initiative Moskaus im November 2008, im Zuge derer der armenische und der aserische Präsident eine gemeinsame Erklärung unterzeichneten, in der beide sich auf eine friedliche Beilegung des Konflikts im Einklang mit dem Völkerrecht verpflichteten, hat sich Russland als Gestaltungsmacht im Karabakh-Konflikt in Erinnerung gerufen. Die Initiative brachte jedoch keine substantiellen Änderungen mit sich und hat allenfalls symbolische Wirkung.

Das Jahr 2008 war daher ein weiteres Jahr des Stillstands in der Karabakh-Frage. Auch im Jahr 2009, wenn die internationale Finanzkrise Armeniens und Aserbaidschans Wirtschaftswachstum deutlich verlangsamen wird, werden Fortschritte kaum zu erwarten sein. Im Gegenteil: Um von der innenpolitischen Situation abzulenken wird in wirtschaftlichen Krisenzeiten gerne auf die »äußere Bedrohung« verwiesen. Für politische Zugeständnisse bleibt dann wenig Raum. Zudem ist es für die armenische Regierung schwer, Kompromisse in der Karabakh-Frage gegenüber nationalistischen Kräften im eigenen Land und der überwiegend konservativen armenischen Diaspora-Gemeinde durchzusetzen. Das Eskalationsrisiko

an der bis heute ungesicherten Grenze zwischen Aserbaidschan und Nagorno-Karabakh wird damit eher zu- als abnehmen.

3.3 Energielieferungen in den Westen

Über den Umfang der Öl- und Gasvorkommen im kaspischen Raum gibt es nur Schätzungen. Sie liegen derzeit zwischen 17 bis 49 Milliarden Barrel Öl sowie bei ca. 6,5 Billionen Kubikmeter Gas. Mit solchen Reserven würde die Region zwar nicht zu der Spitzengruppe öl- und gasexportierender Länder aufschließen können, wäre jedoch eine bedeutende Lieferregion für die Weltmärkte. Die meisten Ressourcen entfallen auf Aserbaidschan und Kasachstan. Europa, Russland, die USA und China sind gleichermaßen an diesen Vorräten interessiert. In der kaspischen Region und dem Südkaukasus als Förder- und Transitregion werden damit auch in den kommenden Jahren die Groß- und Regionalmächte um geopolitischen Einfluss ringen.

Im Zentrum der Auseinandersetzung um die Ressourcen des Kaspischen Meers stehen Pipelineprojekte und Lieferverträge. Derzeit wird Europa durch drei Pipelines unter Umgehung Russlands mit Öl und Gas aus dem Kaspischen Meer versorgt: Die Baku-Supsa-Pipeline und die Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline (BTC) liefern Öl aus Aserbaidschan über Georgien in die Türkei. Die Baku-Tiflis-Erzurum-Pipeline (BTE) versorgt Europa auf einer parallelen Linie mit Gas.

Dabei soll es nicht bleiben. Verschiedene neue Pipeline-Projekte, durch die Europa sich unter Umgehung Russlands neue Energielinien erschließen möchte, sind in Planung. Mit Hilfe des geplanten Kazakhstan-Caspian Oil Transportation System (KCTS) sollen kasachische Ölfelder ab 2012 an die BTC-Pipeline angebunden werden. Von der EU und den USA wird zudem der Bau einer Trans-Caspian-Pipeline, die turkmenisches Gas nach Baku und von dort weiter über die BTE-Pipeline in den Westen bringen würde, favorisiert. Das wichtigste Projekt für Europa ist jedoch der für das nächste Jahr geplante Bau der Nabucco-Gasleitung, die über die Türkei, Rumänien, Bulgarien bis nach Österreich laufen und damit Mitteleuropa ab 2015 direkt mit dem kaspischen Raum verbinden soll. All diesen Pipelines stehen von Russland und China unterstützte Konkurrenzprojekte gegenüber, mit denen kaspisches Öl und Gas statt nach Westen in den Norden nach Russland oder in den Osten nach China geliefert werden könnten.

Neben dem Bau neuer Pipelines konkurrieren die USA, Russland, China und die EU um die lukrativsten Lieferverträge. Denn ob eine Pipeline wie Nabucco

tatsächlich die gewünschten 31 Millionen Kubikmeter Gas nach Europa liefern kann, hängt von den Verträgen ab, die Europa in der Lage ist, mit den Förderländern abzuschließen. Aserbaidschan hält sich die Option, Nabucco mit zusätzlichem Gas zu beliefern, weiterhin offen. Der russische Erdgasproduzent Gazprom hat angeboten, gleich den gesamten Jahresertrag des wichtigsten aserischen Gasfeldes zu kaufen, wodurch die Wirtschaftlichkeit Nabuccos infrage gestellt wäre. Ohnehin könnte die Kapazität von Nabucco wohl nur ausgelastet werden, wenn auch Lieferverträge mit Kasachstan und Turkmenistan abgeschlossen würden. Das wiederum würde den Interessen Russlands und Chinas entgegenlaufen. So verwundert es nicht, dass in den Hauptstädten der kaspischen Staaten amerikanische, russische, europäische und chinesische Lobbyisten ständige Präsenz zeigen.

Zwar hängt die Frage, ob sich der Energiereichtum im kaspischen Raum stabilisierend oder destabilisierend auf den Südkaukasus auswirkt von zu vielen Faktoren ab, um pauschal beantwortet werden zu können. Doch das Ringen der Großmächte um kaspische Energiereichtum birgt für die dauerhafte Stabilität der Region ebenso Risiken wie für die weitere Demokratieentwicklung. So war der Krieg zwischen Georgien und Russland zwar kein Krieg um Öl und Gas. Doch die Tatsache, dass Georgien als Transitstaat das russische Energieliefermonopol für Europa gefährdet, hat den Konflikt zwischen Georgien und Russland weiter verschärft. In Aserbaidschan ist der Ressourcenreichtum der zentrale Grund, warum demokratische Reformen nicht mit der Entschlossenheit vom Westen eingefordert werden, wie dies bei anderen ENP-Ländern und Europaratmitgliedern der Fall ist. Fest steht, dass der Südkaukasus durch seine Rolle als Energielieferant weiterhin eine Region sein wird, in der Großmächte um Einfluss ringen. Georgien, Armenien und Aserbaidschan laufen damit Gefahr, sich geopolitisch instrumentalisieren zu lassen. Für eine stark militarisierte Region, die drei ungelöste Territorialkonflikte beherbergt, ist das keine gute Nachricht.

4 Schlussfolgerungen und Ausblick

Aus den Darstellungen lassen sich fünf Schlussfolgerungen ziehen:

Erstens: Die Aussichten auf eine Konsolidierung von Staatlichkeit und Sicherheit im Südkaukasus haben sich im vergangenen Jahr verschlechtert. Zwei der drei Staaten des Südkaukasus, Aserbaidschan und Georgien, haben kein Gewaltmonopol über ihr Staatsgebiet. Damit fehlt ihnen ein zentrales Merkmal staatlicher Souveränität. Für Georgien ist die Herstellung territorialer Integrität aufgrund der Ergebnisse des Krieges im August 2008 auf absehbare Zeit ausgeschlossen. Aserbaidschans Chancen auf Herstellung territorialer Integrität bleiben nach wie vor gering. In beiden Ländern sind die Grenzen zu den separatistischen Regionen (Abchasien, Südossetien, Nagorno-Karabakh) nicht durch internationale Friedenstruppen gesichert. Dadurch ist das Eskalationsrisiko hoch. Die Aussichten auf eine Friedenssicherung durch internationale Vereinbarungen oder Friedenstruppen sind aufgrund der widersprüchlichen Interessen der Konfliktparteien und der involvierten Großmächte gering.

Zweitens: Wenn der Ablauf von Wahlen und die Verfahren zu Wechseln an der Staatsspitze als Gradmesser für die Demokratieentwicklung gelten können, so ist die Demokratisierung im Südkaukasus im besten Fall durch Stillstand gekennzeichnet. In keinem der Länder verlief der letzte Wechsel an der Staatsspitze zugleich geordnet, legitim und friedlich, und in keinem der drei Länder können Hintergründe und Ablauf der Präsidentschaftswahlen in 2008 als Anzeichen für Demokratisierungsfortschritte gewertet werden. In Aserbaidschan ist das autoritäre Herrschaftssystem inzwischen konsolidiert. In Georgien und Armenien gibt es kompetitive Wahlen und Perspektiven für eine Demokratisierung, die jedoch durch ein regelmäßiges Abdriften in autoritäre Herrschaftspraktiken infrage gestellt werden.

Drittens: Die Zeit zweistelliger Wirtschaftswachstumsraten im Südkaukasus ist vorbei. Die drei Staaten sehen sich aus unterschiedlichen Gründen einem wirtschaftlichen Abschwung gegenüber, der die Transformation bremsen und die soziale Lage in Armenien, Georgien und Aserbaidschan verschlechtern wird. Darüber hinaus haben der Rohstoffreichtum der Region und die Energielieferungen nach Westen das Potenzial, die Instabilität Georgiens, die autoritäre Herrschaft in Aserbaidschan und die wirtschaftliche Isolation Armeniens zu vertiefen.

Viertens: Die Entwicklungen der vergangenen zwei Jahre zeigen, dass der Südkaukasus »auseinanderdriftet«. Aserbaidschans Ressourcenreichtum und sein Herrschaftssystem unterscheiden das Land wesentlich

von seinen Nachbarn. Für eine regionale Integration gibt es keine Anzeichen. Die Voraussetzungen für einen solchen Prozess – der politische Wille seitens der Regierungen und eine friedliche, partnerschaftliche Interaktion der Staaten – sind nicht gegeben. Selbst über den Verlauf ihrer Grenzen sind sich die drei Länder und ihre Nachbarn nicht einig.

Fünftens: Diesem »Auseinanderdriften« der Region wird die Südkaukasus-Politik der Europäischen Union derzeit nicht gerecht. Mit der zeitgleichen Einführung und Taktung von Programmen wie der ENP oder der Ost-Partnerschaftsinitiative hat die EU diese drei Länder des Südkaukasus bislang wie eine politische und wirtschaftliche Einheit behandelt. Es wird Zeit, dass Europa die Heterogenität der drei Staaten, ihre unterschiedlichen Probleme und das unterschiedliche Niveau ihres Reformprozesses an den Ausgangspunkt der weiteren Zusammenarbeit stellt.

Von allen internationalen Akteuren ist die Europäische Union am ehesten in der Lage, einen Interessenausgleich zwischen Russland, Europa und den Staaten des Südkaukasus herzustellen. Während die USA dem Krieg zwischen Georgien und Russland weitgehend hilflos gegenüberstanden, hat sich die EU als handlungsfähig erwiesen, indem es ihr gelang, innerhalb von nur vier Tagen einen Waffenstillstand zu vermitteln. Auf diesem, von EU-Vertretern gern zitierten Erfolg, darf man sich jedoch nicht ausruhen. Sollte im Verlauf der nächsten 24 Monate die Weltwirtschaftskrise weiter an Dynamik gewinnen, die russische Regierung aufgrund des Wirtschaftsabschwungs in eine Legitimationskrise geraten und die Großmächte zunehmend auf protektionistische Maßnahmen zurückgreifen, könnten sich auch im Verhältnis zwischen dem Westen und Russland schnell neue Spannungen entwickeln. Wenn sich diese Spannungen militärisch entladen, wird dies an den ungelösten Territorialkonflikten im Südkaukasus geschehen. Ein neuer Krieg würde für Georgien jedoch einen wesentlich dramatischeren Ausgang nehmen, als der Fünf-Tage-Krieg im August 2008.

Literatur

Harutyunyan, Armen (2008): Erklärung des Armenischen Ombudsmann Armen Harutyunyan vom 03. März 2008: »Human rights defenders position on the existing situation in the country 03/03/08«, siehe <http://ombuds.am/main/en/9/18/1281/>

Felgenhauer, Pavel (2009): Russia's Coming War with Georgia. In: *Eurasia Daily Monitor*. Volume 6, Issue 29. The Jamestown Foundation.



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-86872-068-6

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Astrid Hill
D-10785 Berlin

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (30) 2 69 35-92 48

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.