

Sicherheitspolitische Stagnation im Südkaukasus: Berg-Karabach im Spannungsfeld regionaler und internationaler Akteure

Meister, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meister, S. (2013). *Sicherheitspolitische Stagnation im Südkaukasus: Berg-Karabach im Spannungsfeld regionaler und internationaler Akteure*. (DGAP-Analyse, 2). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55220-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

März 2013 N° 2

Sicherheitspolitische Stagnation im Südkaukasus

Berg-Karabach im Spannungsfeld
regionaler und internationaler Akteure

von Stefan Meister

Zusammenfassung / Summary

von Stefan Meister

Sicherheitspolitische Stagnation im Südkaukasus: Berg-Karabach im Spannungsfeld regionaler und internationaler Akteure

Im Südkaukasus überlagern sich die Interessen regionaler und internationaler Akteure mit Demokratiedefiziten in den Staaten. Die Folge ist eine Instrumentalisierung der ethnischen Konflikte in der Region durch externe Akteure wie Russland und Iran wie auch die Eliten in den südkaukasischen Ländern. Diese Situation erschwert die Lösung der ethnischen Konflikte um Südossetien und Abchasien sowie um Berg-Karabach. Im Berg-Karabach-Konflikt ist die Aufmerksamkeit der aserbaidjanischen und armenischen Führung zu stark auf die Konfliktlösung im Rahmen internationaler Verhandlungsformate fixiert und zu wenig auf Vertrauensbildung und Kontakte vor Ort. Diese Situation wird noch durch Aufrüstung und wachsende Drohgebärden verstärkt. Gleichzeitig nutzen Regionalmächte, allen voran Russland, den Konflikt, um ihren Einfluss in der Region zu erhalten. Internationale Akteure wie die EU und die USA haben kein wirkliches Interesse daran, sich stärker in dem Konflikt zu engagieren und damit den nötigen Druck auf Moskau und die Konfliktparteien aufzubauen, um zu ernsthaften Verhandlungen zu gelangen. Insbesondere die EU hat sich bisher nur halbherzig im Konflikt um Berg-Karabach engagiert und dabei die Konfliktbearbeitung zu wenig mit ihrer Transformations- und Demokratisierungspolitik verknüpft. Gleichzeitig fehlt in Brüssel die Einsicht, dass Moskau kein neutraler Vermittler in dem Konflikt ist, sondern eigene Interessen verfolgt, die eher dem Erhalt des Status quo dienen. Nur ein ernsthaftes Engagement in der Konfliktlösung über ein umfassendes Entwicklungskonzept für die gesamte Region kann zu einer relevanten EU-Politik im Südkaukasus führen.

Security Policy Stagnation in the Southern Caucasus: Nagorno-Karabakh between regional and international actors

In the Southern Caucasus the interests of regional and international actors overlap with a democracy deficit in the states. As a result, ethnic conflicts in the region are instrumentalized by external actors like Russia and Iran as well as by local elites. Such are the obstacles to resolving the ethnic conflicts surrounding Southern Ossetia, Abkhazia, and Nagorno-Karabakh. In the Nagorno-Karabakh conflict, leaders in Azerbaijan and Armenia have focused on conflict resolution in an internationally negotiated framework, paying too little attention to trust-building measures and people-to-people contacts. Arms buildup and more menacing posturing are exacerbating the conflicts, while regional actors, especially Russia, use the disaccord to maintain regional influence. International actors like the EU and US are not interested enough to engage more and therefore do not exert pressure on Moscow or other parties involved in the conflict to enter serious negotiations. The EU in particular has thus far only made half-hearted attempts to engage in the conflict about Nagorno-Karabakh and not linked it adequately with EU transformation and democratization policies. At the same time, Brussels overlooks that Moscow is not a neutral broker in the conflict, but rather pursues its own interests, which foster the status quo. Only serious efforts toward conflict resolution, and this must include a comprehensive development concept for the entire region, can lead to a relevant EU policy in the Southern Caucasus.

Inhalt

| | |
|---|---|
| Einleitung | 3 |
| Die externe Dimension | 3 |
| Der Einfluss regionaler Akteure auf den Südkaukasus | 3 |
| Die Bedeutung von USA und EU in der Region | 4 |
| Die innerregionale Dimension mit Blick auf Aserbaidschan | 5 |
| Der Territorialkonflikt um Berg-Karabach | 5 |
| Binnenvertriebene | 6 |
| Die Rüstungsspirale | 7 |
| Energiesicherheit als Faktor für Kooperation | 7 |
| Ausblick: Innere Blockaden und internationales Engagement | 8 |
| Anmerkungen | 9 |

Sicherheitspolitische Stagnation im Südkaukasus

Berg-Karabach im Spannungsfeld regionaler und internationaler Akteure

von Stefan Meister

Einleitung

Der Südkaukasus befindet sich an einer geopolitischen Nahtstelle zwischen Asien, Europa, Russland und dem Mittleren Osten. Er grenzt mit Aserbaidschan an das Kaspische Meer und ist damit eine wichtige Förderregion für Gas und Öl sowie Transitgebiet für Pipelines Richtung Westeuropa. Weiterhin ist der Südkaukasus geografisch und ethnisch eng mit den russischen Konfliktzonen im Nordkaukasus verbunden. Eine bedeutende aserische Minderheit im Iran sowie Befürchtungen einer Islamisierung Aserbaidschans prägen das Verhältnis zwischen beiden Nachbarn. Damit beeinflussen regionale Akteure wie Russland, die Türkei und der Iran Entwicklungen im Südkaukasus ebenso wie die internationalen Akteure EU und USA.

Mit dem Niedergang der Sowjetunion seit Ende der 1980er Jahre wurde die Region durch die blutigen ethnischen Auseinandersetzungen in Georgien (vor allem Abchasien und Südossetien, weniger Adscharien) sowie zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach geprägt. Diese Konflikte sind bis heute nicht gelöst und beeinflussen die Entwicklungen in der Region weiterhin fundamental. Nach der Jahrtausendwende führten die Rosenrevolution in Georgien 2003 und der russisch-georgische Krieg im August 2008 zu erhöhter Aufmerksamkeit der internationalen Staatengemeinschaft für den Südkaukasus. Aufgrund dieser Ereignisse konzentrierte sich das internationale Interesse auf die georgischen Konflikte und weniger auf Berg-Karabach. Seine geopolitische Lage, innere Verfasstheit sowie die Nähe zu Konfliktherden im Mittleren Osten bringen den Südkaukasus in den Fokus der internationalen Politik.

Die postsowjetische Entwicklung der drei südkaukasischen Staaten Armenien, Aserbaidschan

und Georgien ist stark durch ethnische Auseinandersetzungen sowie die daraus resultierenden Konfliktrisiken und Sicherheitsherausforderungen geprägt. Diese beeinflussen die innenpolitische Transformation der Staaten, behindern deren ökonomische Entwicklung und blockieren Fortschritte bei der regionalen Kooperation. Gleichzeitig sind die Sezessionskonflikte um Südossetien, Abchasien sowie Berg-Karabach und die Wahrnehmung der daraus resultierenden Gefahren Bestandteil der postsowjetischen Identitäten der drei Staaten geworden. In der seit dem Ende der Sowjetunion relativ kurzen Phase ihrer Souveränität haben die drei Staaten schwierige Prozesse der Staatsbildung erlebt, die bis heute nicht abgeschlossen sind. Die Abgrenzung gegenüber äußeren »Feinden« und Ausgrenzung ethnischer oder religiöser Gruppen im Innern sind zentrale Bestandteile des postsowjetischen Nation Buildings.

Somit haben die sicherheitspolitischen Herausforderungen im Südkaukasus drei Dimensionen: die innere Entwicklung in den drei Staaten, die innerregionalen Konflikte sowie die Interessen externer Akteure. Im Folgenden soll die sicherheitspolitische Analyse mit einem Fokus auf Aserbaidschan erfolgen, wobei die Schwerpunkte der Untersuchung auf der innerregionalen und internationalen Ebene liegen.

Die externe Dimension

Der Einfluss regionaler Akteure auf den Südkaukasus

Im Südkaukasus spielen in Sicherheitsfragen die drei regionalen Akteure Russland, Türkei und Iran eine zentrale Rolle. Auf internationaler Ebene nehmen die EU mit ihrer Nachbarschaftspolitik und

die USA, insbesondere aus geostrategischem Interesse im Energie- und Sicherheitsbereich, Einfluss auf die Staaten der Region.

Russland und die Türkei sind direkt oder indirekt an den Konflikten beteiligt und nehmen dabei keine neutrale Position als Vermittler ein. Russland ist der wichtigste ökonomische und politische Partner Armeniens und spielt die Rolle einer Schutzmacht. Zu Georgien hat Moskau nach dem russisch-georgischen Krieg und der De-facto-Annektion der separatistischen Regionen Südossetien und Abchasien ein angespanntes Verhältnis. Der antirussische Kurs des georgischen Präsidenten Michail Saakaschwili seit 2005 begrenzte den Spielraum des Landes gegenüber Moskau, was sich mit der Wahl von Bidsina Iwanischwili zum Premierminister nach den Parlamentswahlen von Anfang Oktober 2012 ändern könnte.

Russland nutzt die georgischen Konfliktzonen und den Berg-Karabach-Konflikt, um Einfluss auf die drei südkaukasischen Staaten zu nehmen. Eine Lösung des Berg-Karabach-Konflikts würde für Russland einen Einflussverlust auf die beiden beteiligten Staaten Armenien und Aserbaidschan bedeuten und eine EU-Integration oder engere Kooperation der beiden Staaten mit westlichen Bündnissen erleichtern. Auch wenn Russland immer wieder versucht, eine führende Rolle im Verhandlungsformat der Minsk-Gruppe¹ zu spielen, so untergraben die von Moskau mit den beiden Staaten geführten bilateralen und trilateralen Verhandlungen das internationale Format. Da Russland weiterhin der größte Waffenlieferant für Armenien und Aserbaidschan ist, erscheint ein wirkliches Interesse Moskaus an einer Lösung des Konflikts fraglich.

Die Türkei ist wichtiger Verbündeter Aserbaidschans. Aserbaidschan beliefert die Türkei mit Gas und versucht, sich über die Diversifizierung des Transits von Rohstoffen und engere wirtschaftliche und sicherheitspolitische Beziehungen mit den USA und der EU aus der ökonomischen Abhängigkeit von Russland zu befreien. Ankara unterstützt Aserbaidschan aufgrund kultureller und ethnischer Verbindungen, energiepolitischer Interessen und seines schwierigen historischen Verhältnisses zu Armenien. Nach dem militärischen Konflikt zwischen

Baku und Jerewan Anfang der 1990er Jahre hat die Türkei 1993 die Grenzen zu Armenien geschlossen. Wegen des Vorwurfs des Völkermords an den Armeniern durch das Osmanische Reich während des Ersten Weltkriegs besteht bis heute ein angespanntes Verhältnis zwischen beiden Staaten. Die politische Annäherung zwischen der Türkei und Armenien 2008/2009 wurde in erster Linie durch innenpolitischen Druck in beiden Ländern verhindert, aber auch durch eine starke Ablehnung dieses Prozesses seitens Aserbaidschans.²

Der Iran ist als alternativer Wirtschaftspartner anstelle Russlands für Armenien und Georgien von Bedeutung. Armenien ist auf ein gutes Verhältnis zu Georgien und zum Iran angewiesen und profitiert von den schlechten Beziehungen zwischen Teheran und Baku. Aufgrund eines möglichen Einflusses Aserbaidschans mittels einer großen aserischen Minderheit im Norden des Irans und der Befürchtung, der Iran könnte eine Radikalisierung islamischer Gruppen in Aserbaidschan fördern, sind die Beziehungen zwischen Teheran und Baku schwierig.³

Ein Abkommen Anfang 2012 zwischen Israel und Aserbaidschan über den Verkauf von Waffen hat in Teheran Befürchtungen aufkommen lassen, dass Israel Interesse daran hat, Aserbaidschan in einen Waffengang gegen das iranische Atomprogramm einzubeziehen.

Die Bedeutung von USA und EU in der Region

Auf internationaler Ebene spielen die USA eine zentrale Rolle im Südkaukasus. Washington ist ein enger sicherheitspolitischer Verbündeter Georgiens und war für Aserbaidschan ein wichtiger Partner bei der Entwicklung von Pipelineprojekten. Als Zugang zu den kaspischen Ressourcen und Transitregion zwischen Europa, Asien und dem Mittleren Osten ist der Südkaukasus von großer geo- und energiepolitischer Bedeutung. Die USA sind Kovorsitzender der Minsk-Gruppe, das internationale Verhandlungsgremium für den Berg-Karabach-Konflikt.

Die Einbeziehung der südkaukasischen Staaten in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

2004⁴ und in die 2009 gegründete Östliche Partnerschaft der EU⁵ zeigt das Interesse einiger EU-Mitgliedsstaaten, auf die Transformation der drei Länder Einfluss nehmen zu wollen. Ende der 1990er Jahre wurde insbesondere in Deutschland das Konzept eines Stabilitätspakts für den Südkaukasus anhand der Erfahrungen auf dem Balkan diskutiert.⁶ Für eine Umsetzung fehlte jedoch der politische Wille, sich umfassender in der Region zu engagieren. Mit der Verabschiedung der EU-Sicherheitsstrategie von 2003⁷ hatte Brüssel begonnen, sich auch mit sicherheitspolitischen Fragen im Südkaukasus zu beschäftigen. Seit diesem Jahr gibt es mit einer kurzen Unterbrechung einen EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus, der sich ausdrücklich mit sicherheitspolitischen Fragen befassen soll. Jedoch ist die Bearbeitung regionaler Konflikte kein Teil der EU-Nachbarschaftspolitik.

Trotz der herausragenden Konfliktherde und seiner geopolitischen Bedeutung in ihrer östlichen Nachbarschaft hat die EU sich aus sicherheitspolitischer Perspektive bisher nur sehr begrenzt im Südkaukasus engagiert. Im Rahmen der OSZE-Minsk-Gruppe für den Berg-Karabach-Konflikt ist die EU über Frankreich als Kovorsitzenden nur indirekt vertreten. In den georgischen separatistischen Regionen Südossetien und Abchasien ist sie über eine Monitoring-Mission (EUMM)⁸ zur Überwachung des mit Russland ausgehandelten Waffenstillstandsabkommens präsent. Sowohl die Minsk-Gruppe als auch die EUMM sind Formate, die den Status quo erhalten, jedoch nur begrenzt mittels Vertrauensbildung dazu geeignet sind, aktiv Fortschritte zu erzielen.

Die EU versucht, indirekt über ihre Nachbarschaftspolitik im Rahmen der Östlichen Partnerschaft die Bedingungen in den drei südkaukasischen Staaten so zu verändern, dass sie über die Förderung von Demokratisierung, guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit sowie wirtschaftlicher Modernisierung innerstaatliche Voraussetzungen für die Lösung der Konflikte schafft. Jedoch sind die dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen zu begrenzt und die innenpolitischen Voraussetzungen in den drei Staaten sehr unterschiedlich. Die Ausrichtung und Instrumente dieser Politik werden der Bedeutung der Konflikte nicht gerecht,

da über die direkte und indirekte Unterstützung der drei Staaten durch Russland, die Türkei und den Iran die Konflikte eine internationale Dimension besitzen. Deshalb sollten indirekte Maßnahmen zur Unterstützung von Reformen in den südkaukasischen Staaten zugleich durch direkte Maßnahmen zur Konfliktbearbeitung flankiert werden.

Die innerregionale Dimension mit Blick auf Aserbaidshon

Der Territorialkonflikt um Berg-Karabach

Der Konflikt mit der größten sicherheitspolitischen Brisanz im Südkaukasus ist der zwischen Armenien und Aserbaidshon um Berg-Karabach. Die militärische Auseinandersetzung um Berg-Karabach zwischen 1988 und 1994 hat zu 30 000 Todesopfern und über einer Million Flüchtlingen geführt. Armenisches Militär besetzte während des Krieges nicht nur Berg-Karabach selbst, sondern auch sieben umliegende aserbaidshonische Provinzen. Damit sind bis heute fast 20 Prozent des aserbaidshonischen Territoriums unter armenischer Kontrolle. Der größte Teil der besetzten Gebiete um Berg-Karabach ist seit der Flucht von 600 000 Aserbaidshonern nicht bewohnt und wird von der armenischen Seite als Sicherheitszone für Berg-Karabach beansprucht. In Berg-Karabach leben laut »offiziellen Angaben« rund 145 000 Einwohner.⁹ 1994 wurde ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet, und seitdem finden Friedensverhandlungen im Rahmen der Minsk-Gruppe der OSZE statt.

Mit dem 20-jährigen Bestehen dieses Gremiums lässt sich feststellen, dass es zwar einen wesentlichen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Waffenstillstandsabkommens geleistet hat, jedoch keinerlei Durchbruch zu einer friedlichen Konfliktlösung erreichen konnte. Ein großes Defizit ist die äußerst begrenzte internationale Präsenz entlang der Kontaktlinie zwischen den besetzten Gebieten und Aserbaidshon. Die OSZE ist mit einem sechs Personen starken Monitoring Team in der Region präsent, das damit nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügt, um adäquat die Kontaktlinie zu überwachen und zur Deeskalation beizutragen.

Im Berg-Karabach-Konflikt stoßen zwei zentrale Prinzipien des Völkerrechts aufeinander: Während sich Aserbaidschan bei der Diskussion um den zukünftigen Status von Berg-Karabach das Prinzip der territorialen Integrität¹⁰ beruft, fordert Armenien nach dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker die Unabhängigkeit und Eingliederung des Gebiets in armenisches Staatsgebiet. Gleichzeitig missachteten beide Seiten das Prinzip der Unterlassung von Androhung oder Anwendung von Gewalt. Aus Sicht des Völkerrechts sind weder militärische Drohungen Aserbaidschans noch die armenische Besetzung des aserbaidschanischen Staatsgebiets akzeptabel.

Die Kriegsrhetorik zwischen beiden Staaten, eine zunehmende Aufrüstung und das Fehlen jeglicher Kompromissbereitschaft spiegeln die Brisanz des Konflikts wider. Nach armenischer Perzeption bereitet Aserbaidschan einen militärischen Angriff auf Karabach vor, während Aserbaidschan eine Verfestigung des Status quo befürchtet, die zu einer internationalen Anerkennung von Berg-Karabach führen könnte. Das Fehlen jeglichen Vertrauens auf beiden Seiten verhindert nicht nur Verhandlungen über eine Lösung des Konflikts, sondern überhaupt eine Diskussion über eine Verbesserung der Situation vor Ort. Ein Grundproblem bei der Konfliktbearbeitung ist, dass beide Seiten in erster Linie auf internationale Unterstützung setzen und nicht auf direkte Kommunikation.

Für die aserbaidschanische Seite ist Russland der zentrale Aggressor, ohne dessen Politik der Konflikt mit Armenien bereits hätte gelöst werden können. Das größte Engagement wird dementsprechend in internationale Diplomatie investiert, anstatt in Vertrauensbildung vor Ort. Zwar ist Russland der wichtigste Verbündete Armeniens und nutzt den Berg-Karabach-Konflikt, um damit die Region beeinflussen zu können. Jedoch hat die Aggression um die separatistische Region zwischen Armenien und Aserbaidschan stattgefunden, und es ist Armenien, das einen großen Teil des aserbaidschanischen Territoriums besetzt hält. Deshalb kann der Konflikt nicht allein auf internationaler Ebene gelöst werden, sondern muss auf bilateraler Ebene unter Einbeziehung internationaler Akteure angegangen werden. Ohne Flexibilität und Kom-

promissbereitschaft auf beiden Seiten können internationale Verhandlungsformate keine Wirksamkeit zeigen.

Binnenvertriebene

Der militärische Konflikt um Berg-Karabach bei der Auflösung der Sowjetunion führte zu etwa 1,5 Millionen aserbaidschanischen und armenischen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen. Vertreibung und Besetzung bestimmen auch nach 20 Jahren die regionale Entwicklung und Sicherheit. Als Folge des Konflikts und der Besetzung von ca. 20 Prozent des aserbaidschanischen Territoriums durch Armenien kam es zu ungefähr 600 000 Binnenvertriebenen (7 Prozent der Gesamtbevölkerung Aserbaidschans), die Aserbaidschan integrieren musste. 20 Jahre nach der Vertreibung dieser Menschen und trotz enormer Investitionen des aserbaidschanischen Staates in neue Wohnungen, öffentliche Infrastruktur und Versorgung der Menschen ist die Bilanz der Integration gemischt. Für 108 000 Personen wurden neue Wohnungen gebaut, für weitere 115 000 Personen sollen bis 2015 Unterkünfte folgen. Sowohl die aserbaidschanische Regierung als auch ein großer Teil dieser Binnenvertriebenen streben weiterhin eine Rückkehr der Flüchtlinge in die besetzten Gebiete an. Die Integration bleibt eine enorme Herausforderung für Jahrzehnte und wird durch die Hoffnung auf eine Rückkehr nicht konsequent betrieben.¹¹

Der »Mythos« von der baldigen Rückkehr nach Berg-Karabach ist Teil des öffentlichen Diskurses in Aserbaidschan, der sowohl von allen politischen Kreisen als auch von der Führung der Karabach-Aserbaidschaner¹² gepflegt wird. Aufgrund der Fakten, die Armenien in den besetzten Gebieten geschaffen hat (komplette Zerstörung der Infrastruktur, vollständiger ethnischer Austausch der Bevölkerung), und russischer Gewährleistung der Sicherheit Armeniens durch eine enorme militärische Präsenz wird dieses Ziel schwer zu erreichen sein. Vertrauensbildung und Aufarbeitung der Opfer auf beiden Seiten wären wichtige Bestandteile einer Politik, um die sicherheitspolitische Realität zu erkennen. Nur so können Modelle gefunden werden, die zu einer langfristigen Lösung des Konflikts beitragen. Zentrale Verhandlungsgrundlage

sind gegenwärtig die Madrider Prinzipien, die 2007 im Rahmen der Minsk-Gruppe verabschiedet worden sind. Diese umfassen:

- Die Rückgabe der umliegenden Gebiete an Aserbaidschan.
- Das Rückkehrrecht aller Vertriebenen und Flüchtlinge.
- Ein Übergangsstadium für Berg-Karabach, das Sicherheits- und Selbstverwaltungsgarantien gibt.
- Sicherheitsgarantien für Berg-Karabach über eine internationale Friedenswahrungsmission.
- Die Entscheidung über den zukünftigen Status von Berg-Karabach über ein rechtlich bindendes Referendum der Bevölkerung.¹³

Die Rüstungsspirale

Der Berg-Karabach-Konflikt verhindert jegliche politische und ökonomische Kooperation zwischen Aserbaidschan und Armenien und hat darüber hinaus zu einem Rüstungswettlauf geführt. In der gesamten Region existiert eine Aufrüstungsspirale, die eine weitere Eskalation wahrscheinlich werden lässt. Aserbaidschan hat sein Militärbudget zwischen 1994 und 2011 von 206 Millionen auf 2,8 Milliarden Dollar mehr als verzehnfacht.¹⁴ Armenien hat es von 128 Millionen 1995 auf 384 Millionen Dollar im Jahre 2011 verdreifacht.¹⁵ In Aserbaidschan machen die Verteidigungsausgaben inzwischen 20 Prozent des gesamten Staatshaushalts aus. Armenien unterzeichnete 2010 ein Abkommen über eine verstärkte militärische Zusammenarbeit mit Russland und erhält im Rahmen der OVKS¹⁶ seit längerem vergünstigte Waffenlieferungen aus Russland. Georgien und Aserbaidschan sind keine Mitglieder dieses von Russland dominierten Militärbündnisses für die postsowjetischen Staaten.

Die massive Aufrüstung wird durch eine wachsende Kriegsrhetorik auf beiden Seiten weiter angeheizt. Neben Zwischenfällen an der Kontaktlinie um Berg-Karabach kam es Anfang Juni 2012 erstmals an der armenisch-aserbaidschanischen Grenze zu einem Schusswechsel, bei dem auf beiden Seiten mehrere Soldaten ums Leben kamen.¹⁷ Dieser Zwischenfall zeigt das Eskalationsrisiko des Konflikts und die aktuell angespannte Lage.

Russland als enger Verbündeter Armeniens sorgt durch Waffenlieferungen und seinen Militärstützpunkt im armenischen Gyumri für eine »gewisse Balance« zwischen Armenien und Aserbaidschan. In Gyumri sind ungefähr 5000 russischen Soldaten stationiert sowie Boden-Luft-Raketen und MiG-29-Kampfflugzeuge.¹⁸ Armenien ist seit der Schließung der Grenze durch die Türkei weitgehend isoliert und besitzt daher nur begrenzte ökonomische Entwicklungsmöglichkeiten. Mit Israel hat Aserbaidschan im Februar 2012 einen Rüstungsvertrag im Wert von 1,6 Milliarden Dollar abgeschlossen, bei dem Baku Drohnen sowie Flug- und Raketenabwehrsysteme erhält. Russland ist der wichtigste Waffenlieferant für beide Länder, 55 Prozent der aserbaidschanischen und 96 Prozent der armenischen Waffenimporte kamen in den letzten Jahren aus Russland.¹⁹

Energiesicherheit als Faktor für Kooperation

Im Zentrum der Auseinandersetzung um die kaspischen Ressourcen zwischen Russland, China, den USA und der EU stehen Pipelineprojekte und Lieferverträge. Zurzeit wird Europa durch drei Rohrleitungen unter Umgehung von Russland mit Öl und Gas aus dem Kaspischen Meer versorgt: Die Baku-Supsa-Pipeline und die Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline (BTC) liefern Öl, die Baku-Tiflis-Erzurum-Pipeline (BTE) transportiert Gas.

Nachdem der Bau der Nabucco-Pipeline als Kernstück des Südlichen Energiekorridors der EU aufgrund fehlender Gasmengen und hoher Kosten von Experten als wenig wahrscheinlich angesehen wird, werden gegenwärtig eine verkürzte Variante (Nabucco-West) sowie verschiedene Interconnectoren wie beispielsweise die Trans-Adriatic-Pipeline (TAP) diskutiert.²⁰ Jedoch behält der Südliche Energiekorridor der EU seine zentrale Bedeutung für Aserbaidschan, da der Export Richtung Europa die ökonomische Unabhängigkeit Aserbaidschans von Russland garantiert.²¹

Für Aserbaidschan ist der Export von Öl und vor allem Gas der wichtigste Wirtschaftssektor des

Landes. Der Energiesektor steuert einen Großteil der Exporteinnahmen bei und hat einen Anteil von 55 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Für Aserbaidschan ist Georgien ein wichtiger Verbündeter in der Region, da der Nachbar als Transitland für aserbaidschanische Ressourcen Richtung Europa dient. Als weiteres Transitland spielt die Türkei eine zentrale Rolle, die jedoch auch in russische Pipelineprojekte wie South Stream eingebunden ist.

Der russisch-georgische Krieg 2008 hat die Verletzbarkeit dieses Transitsystems verdeutlicht, da die Befürchtung bestand, dass Russland dieses attackieren könnte. Auch wenn das bislang nicht geschehen ist, verdeutlichen die russische Besetzung von Südossetien und Abchasien und das hohe Konfliktpotenzial um den Berg-Karabach-Konflikt die Problematik einer dauerhaften Sicherung der Transitpipelines. Da eine Kooperation mit Armenien für die aserbaidschanische Führung nicht in Frage kommt, bleiben nur der Transitkorridor über Georgien bzw. die Nutzung der russischen Infrastruktur. Die Annäherung der georgischen Führung an Russland unter Premier Iwanischwili könnte die Sicherheit der georgischen Transitinfrastruktur für Aserbaidschan erneut auf die Tagesordnung bringen.

Ausblick: Innere Blockaden und internationales Engagement

Das schwierige Verhältnis der südkaukasischen Staaten zueinander und der Einfluss der regionalen Akteure auf die drei Staaten erschweren Kooperation und Vertrauensbildung. Sicherheitsfragen sind für kleine Staaten an einer geopolitischen Nahtstelle wie dem Südkaukasus von zentraler Bedeutung. Die politischen und ökonomischen Strukturen der Länder behindern nicht nur die Transformation zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern auch die Konfliktlösung in den Ländern. Weiterhin erhöhen sie den Einfluss externer Akteure, die mit jeweils eigenen Interessen in die Konflikte eingreifen und die politischen Entscheidungen in den drei Staaten beeinflussen. Solange im Berg-Karabach-Konflikt die einseitige Fixierung auf internationale Verhandlungsformate existiert und Vertrauens-

bildung vor Ort über People-to-people-Kontakte nicht stattfindet, kann der Stillstand bei der Lösung des Konflikts nicht überwunden werden. Aufrüstung und Drohgebärden verstärken die Verhärtung in den Beziehungen zwischen Aserbaidschan und Armenien nur weiter.

Die EU hat sich bisher nur halbherzig im Südkaukasus und insbesondere im Konflikt um Berg-Karabach engagiert. Das Ziel, im Rahmen wirtschaftlicher und politischer Transformation, eine Demokratisierung und die Entwicklung von Marktwirtschaft zu fördern, kann aber nur erreicht werden, wenn die EU-Mitgliedstaaten sich stärker in die Konfliktlösung einbringen. Dies bedarf eines größeren Engagements der EU im Rahmen der Minsk-Gruppe, bis hin zur Übernahme des Mandats des Kovorsitzenden von Frankreich durch einen hochrangigen EU-Vertreter. So könnte der EU-Sonderbeauftragte für den Südkaukasus mit einem umfassenderen Verhandlungsmandat ausgestattet werden und die EU in allen relevanten Formaten inklusive der Minsk-Gruppe vertreten. Die EU sollte die Idee eines Kaukasus-Stabilitätspakts erneut aufgreifen und eine Lösung der Konflikte im Südkaukasus durch neue bzw. umfassendere Verhandlungsformate bis hin zum möglichen Einsatz einer Friedenstruppe vorantreiben. In diesem Zusammenhang sollte von der EU und den USA die Federführung der Verhandlungen im Berg-Karabach-Konflikt nicht wie bisher an Russland abgegeben werden, sondern der Einfluss Moskaus durch ein stärkeres und abgestimmtes Auftreten von EU- und US-Vertretern begrenzt werden. Dies bedarf mehr personeller und finanzieller Ressourcen, ohne die alle Bekundungen für eine Unterstützung von Konfliktbearbeitung bloße Rhetorik bleiben. Ziel sollte es sein, die langfristigen Instrumente der EU-Nachbarschaftspolitik mit kurzfristigem Engagement im Rahmen von internationalen Verhandlungsformaten, Vertrauensbildung sowie durch entschlossenes Auftreten vor Ort zu kombinieren.

Ohne das Aufbrechen der inneren Blockaden in der Region und ohne den Ländern das Gefühl zu geben, dass die EU ein ernsthaftes sicherheits- und energiepolitisches Interesse in der Region hat, wird es keine Fortschritte bei der Entwicklung von Demokratie geben. Solange sich Länder wie Arme-

nien und Aserbaidschan alleingelassen fühlen und die Dominanz Russlands in der Konfliktbearbeitung von westlicher Seite akzeptiert wird, betreibt die EU keine ernstzunehmende Transformationspolitik. Das Verständnis der innerregionalen und internationalen Zusammenhänge sowie die Erkenntnis, dass Russland nur ein begrenztes Interesse an der Lösung dieses Konflikts hat, verdeut-

lichen, dass die bisherigen internationalen Formate nicht funktionieren können. Hier muss vor allem die EU, als Nachbar des Südkaukasus, mehr Verantwortung übernehmen.

Dr. Stefan Meister, Programmmitarbeiter im Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung in der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Die OSZE ist seit 1992 in Verhandlungen zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach engagiert. 13 Teilnehmerstaaten begleiten seitdem die Treffen der beiden Seiten, an dem Vertreter von Berg-Karabach nicht zugelassen werden. Die Kovorsitzenden sind zurzeit die USA, Russland und Frankreich.
- 2 Vgl. Aybars Görgülü, Turkey-Armenia relations: a vicious circle (TESEV), Istanbul 2008, <http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/DPT/ERM/Turkey-Armenia%20Relations%20A%20Vicious%20Circle.pdf>, 16.1.2011.
- 3 Vgl. Tornike Sharashenidze, The role of Iran in the South Caucasus, in: Caucasus Analytical Digest Nr. 30, 28.10.2011, <http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet/133750/ipublicationdocument_singledocument/8dfefd64-fc83-4faf-9d7a-70d3f19a7f06/en/CaucasusAnalyticalDigest30.pdf>, 2.11.2012.
- 4 Vgl. Commission of the European Communities, European Neighborhood Policy, Strategy Paper, Brüssel, 12.5.2004, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf>, abgerufen am: 12.1.2011.
- 5 Vgl. Council of European Union, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prag, 7.5.2009, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf>, abgerufen am: 12.1.2011.
- 6 Die Autoren des Konzepts bezogen neben dem Südkaukasus die Kaspische Region und Zentralasien in ihre strategischen Überlegungen mit ein. Vgl. Gernot Erlert und 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 (Hrsg.), 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.
- 7 Vgl. European Security Strategy, A secure Europe in a better world, Brüssel, 12.12.2003, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>, abgerufen am: 22.11.2011.
- 8 Vgl. European Union Monitoring Mission in Georgia, About EUMM, <http://www.eumm.eu/en/about_eumm>, abgerufen am: 19.7.2011.
- 9 Diese Zahl entstammt einer Volksbefragung der nichtanerkannten Republik Berg-Karabach von 2005. Vgl. <<http://census.stat-nkr.am/>>, 23.1.2013.
- 10 Das Recht auf territoriale Integrität wurde durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Rahmen der Resolutionen 822, 853 und 854 im Jahr 1993 eingefordert. Im März 2008 hat sich die UN-Generalversammlung diesen drei Resolutionen angeschlossen und diese bekräftigt: United Nations, General Assembly, General Assembly adopts resolution reaffirming territorial integrity of Azerbaijan, demanding withdrawal of all Armenian forces, GA/10693, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10693.doc.htm>>, abgerufen am: 21.1.2013.
- 11 International Crisis Group, Tackling Azerbaijan's IDP Burden, 27.2.2012, <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/south-caucasus/azerbaijan/B067-tackling-azerbaijans-idp-burden.aspx>>, abgerufen am: 2.11.2012.
- 12 Dies wurde auch in einem Gespräch des Autors mit Bayram Safarov, Vorsitzender der öffentlichen Vereinigung der aserbaidschanischen Gemeinschaft der Berg-Karabach-Region, in Baku am 9.11.2012 deutlich.
- 13 Vgl. Haroutiun Khachatryan, Armenian-Azerbaijan disagreement on Madrid principles stalls Karabakh settlement process, in: CACI-Analyst, 14.10.2009, <<http://www.caci-analyst.org/?q=node/5199>>, abgerufen am: 26.11.2012.
- 14 Armenien hatte 2011 staatliche Gesamtausgaben von 2,57 Mrd. Dollar. Vgl. CIA-World Fact Book, Armenia, Economy-Overview, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/am.html>>, 30.1.2013.
- 15 Die Statistiken über die Militärausgaben divergieren in den unterschiedlichen Quellen. Die SIPRI-Angaben gelten als glaubwürdig und können als Richtwert angesehen werden, der die Unverhältnismäßigkeit der Ausgaben zwischen beiden Staaten verdeutlicht. Vgl. The SIPRI Military Expenditure Database, <<http://milexdata.sipri.org/>>, abgerufen am 2.11.2012.
- 16 Die Mitglieder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit sind neben Russland Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan.

- 17 BBC, Armenian forces kill five Azerbaijani troops on border, 5.6.2012, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18328690>>.
- 18 Vgl. RiaNovosti, Russia extends lease on military base in Armenia through 2044, 20.8.2010, <http://en.rian.ru/military_news/20100820/160276128.html>, abgerufen am: 30.1.2013.
- 19 Vgl. Canan Atilgian, Der Konflikt um Berg-Karabach: Neue Lösungsansätze erforderlich, in: KAS-Länderbericht, 21.6.2012, <http://www.kas.de/wf/doc/kas_31403-1522-1-30.pdf?120621170710>, abgerufen am: 2.11.2012; SIPRI, International Arms Transfer, SIPRI-Yearbook 2012, <<http://www.sipri.org/yearbook/2012/06>>, 30.1.2013.
- 20 Vgl. Stefan Meister, Marcel Viëtor, Southern Gas Corridor and South Caucasus, in: FES, South Caucasus 20 years of independence, Berlin 2011, S. 335–353.
- 21 Gespräch des Autors mit Natiq B. Abbasov, stellvertretender Minister für Industrie und Energie, Baku, 8.11.2012.

