

# Krisenzone Kaukasus

von Dieter Boden

Immer mehr beschäftigt heute der Kaukasus die internationale Politik, nachdem die Entwicklung dieser Region jahrzehnte-, ja jahrhundertlang unserer Sicht praktisch entzogen war. Mit der staatlichen Unabhängigkeit Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 erhielt der zentrale Teil des Kaukasus unter dem Terminus „Südkaukasus“ ein neues Gesicht.<sup>1</sup> Heute sind diese drei neuen Staaten bereits Vollmitglieder von OSZE und Europarat; mit der bevorstehenden Erweiterung von EU und NATO nach Osten und Südosten rücken sie demnächst noch näher an Europa heran.

Das zur Russischen Föderation gehörige Territorium nördlich des Kaukasus-Hochgebirgskamms scheint von dieser Entwicklung zunächst abgekoppelt; es bleibt aber auf vielfältige Weise mit den Geschicken des Südkaukasus verbunden. Die Nachrichten, die uns aus diesem Teil des Kaukasus gegenwärtig erreichen, sind allerdings eher beunruhigend. Sie deuten auf versagende staatliche Strukturen und innere Turbulenzen, auf gravierende soziale und wirtschaftliche Verwerfungen, deren

Dr. Dieter Boden, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE in Wien; 1995 bis 1996 Leiter der OSZE-Mission in Georgien; 1999 bis Mitte 2002 Sondergesandter des UN-Generalsekretärs in Georgien und Leiter der UNMIG-Mission. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

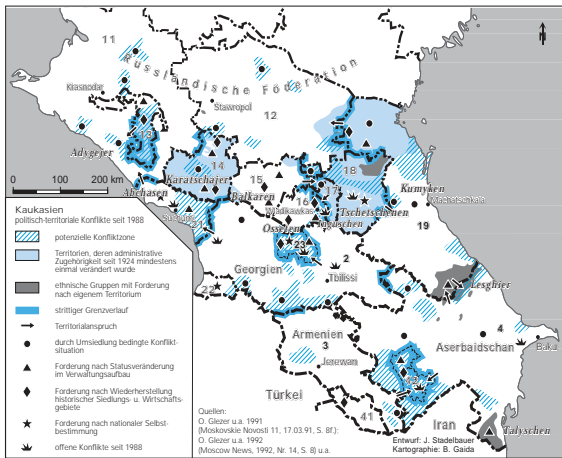
Kennzeichen Korruption und eine weit verbreitete Schattenwirtschaft sind, vor allem aber auf die Erschütterung durch regionale Konflikte: dem „heißen“ in Tschetschenien, am russischen Nordhang des Kaukasus, und drei „eingefrorenen“ Konflikten um Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach in den südkaukasischen Staaten. Pessimisten sprechen bereits von einem „eurasischen Balkan“ (Zbigniew *Brzezinski*), der sich als Teil eines Krisenbogens vom Südosten Europas über Afghanistan und den indischen Subkontinent bis nach Südostasien spannt.

Unverkennbar ist, dass die Geburtswehen eines politischen Selbstfindungsprozesses der drei südkaukasischen Staaten bis heute andauern. Außenpolitisch haben sie alle einen Kurs eingeschlagen, der auf die Annäherung an Europa zielt – ihrem Selbstverständnis entsprechend empfinden sich nicht nur die beiden christlichen Länder Armenien und Georgien, sondern auch das muslimische Aserbaidschan als Teil Europas. Das, was früher für Völkerkundler den eigentümlichen Reiz des Kaukasus ausmachte – der Umstand nämlich, dass hier wie nirgends sonst in der Welt auf vergleichbar engem Raum eine so große Zahl unterschiedlichster Ethnien zusammenlebt –, trägt heute in besonderem Maße zur Krisenanfälligkeit des Kaukasus bei.

Hinzu kommt die gewachsene strategische Bedeutung, die der Kaukasus in den Augen der Außenwelt heute be-

sitzt. Es ist die Region, die das Scharnier zwischen Europa, dem Nahen und Mittleren Osten, aber auch den neuen Staaten Zentralasiens bildet. Durch den Südkaukasus verläuft die alte „Seidenstraße“, ein traditioneller Handelsweg aus Zentralasien nach Europa, sowie eine neue Transitroute, die den im Kaspischen Becken in den letzten Jahren entdeckten Energieresourcen<sup>2</sup> den Zugang zu westeuropäi-

hunderte lang Kolonial- und Führungsmacht in der Region, bleibt trotzdem vorerst bestehen. Jedoch hat Russland so wenig wie andere Mächte bisher ein Rezept für eine durchgreifende Stabilisierung des Kaukasus entwickeln können. Auf eigenem nordkaukasischen Territorium sieht es sich zugleich mit einer Vielzahl an Problemen konfrontiert, die (wie jene in Tschetschenien oder Ossetien) eng



Territorien

- 1 Russländische Föderation
- 11 Region Krasnodar
- 12 Region Stawropol
- 13 Republik Adygeja
- 14 Republik Karatschajewo-Tscherkessien
- 15 Republik Kabardino-Balkarien
- 16 Republik Nordossetien
- 17 Republik Inguschien
- 18 Republik Tschetschenien
- 19 Republik Dagestan
- 2 Georgien
- 21 Auton. Republik Abchasien
- 22 Auton. Republik Adscharien
- 23 Südossetien
- 3 Armenien
- 4 Aserbaidschan
- 41 Auton. Republik Nachitschewan
- 42 Auton. Gebiet Berg-Karabach

schen und mediterranen Absatzmärkten sichern soll. Andererseits ist der Kaukasus auch ins Gerede gekommen als Korridor für illegale Drogen- und Waffengeschäfte sowie als Kristallisationspunkt des internationalen Terrorismus. Dies erklärt das steigende Interesse der Nachbarstaaten Russland, Türkei und Iran, aber auch das der Weltmacht USA. Erst kürzlich überraschten die USA mit der Ankündigung, 200 Militärausbilder nach Georgien zu entsenden – das erste Signal für eine amerikanische Militärpräsenz im Kaukasus. Die dominierende Rolle Russlands, über zwei Jahr-

mit den Konflikten jenseits des Kaukasus-Gebirgskamms im Süden verknüpft sind.

Wo unter solchen Vorzeichen die Lösung für die sicherheitspolitischen Kernfragen der Region liegt, bleibt offen. Vorerst gibt es kein praktisches, übergreifendes Stabilisierungskonzept für die südkaukasischen Staaten; vielmehr ist die Lage geprägt von Interessengegensätzen, unterschiedlichen Koalitionen und einem Minimum an regionaler Zusammenarbeit. Ein erstmals im März 1996 vom georgischen Präsidenten, Eduard Schewardnadse, vorgetragener Ge-

samtplan „Friedlicher Kaukasus“ blieb Makulatur, ebenso wie alternative Entwürfe, die vom aserbajdschischen Präsidenten, Gajdar *Alijew*, dem türkischen Präsidenten, Süleyman *Demirel*, dem inguschetischen Präsidenten, Ruslan *Auschew*, sowie dem armenischen Präsidenten, Robert *Kotscharijan*, präsentiert wurden.

## Die Konflikte

Die Hauptursache für das Fehlen einer politischen Lösung sind die drei „eingefrorenen“ Konflikte der Region: die Sezession von Abchasien und Südossetien sowie von Berg-Karabach, die sich nach erbitterten militärischen Auseinandersetzungen bereits seit über zehn Jahren von ihren Ursprungsstaaten für unabhängig erklärt haben. Diese Konflikte hemmen die friedliche Entwicklung der drei südkaukasischen Staaten, verhindern insbesondere ihren wirtschaftlichen Aufschwung und machen sie auch druckanfällig gegenüber Einflussnahmen von außen. Zusätzlich haben etwa 800 000 aus Berg-Karabach vertriebene Aseris, 300 000 armenische Flüchtlinge und etwa 300 000 aus Abchasien vertriebene Georgier Potenziale geschaffen, die die Aufnahmestaaten nach innen destabilisieren.

Längst haben sich internationale Organisationen eingeschaltet, um zu vermitteln: so seit 1993 die Vereinten Nationen zur Schlichtung des Abchasien-Konflikts sowie die OSZE, die zu Südossetien und Berg-Karabach seit längerem tätig ist. Das Verdienst dieser Organisationen ist, dass es ihnen

gelingt, den militärischen Auseinandersetzungen zwischen den Streitparteien dauerhaft ein Ende zu setzen. Gescheitert sind jedoch bisher alle Bemühungen, die Konflikte um die drei selbstproklamierten Separatstaaten einer einvernehmlichen politischen Lösung zuzuführen.

Kernproblem ist in allen drei Fällen die Frage, welchen Status die abgespaltenen Gebiete Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach künftig im Verhältnis zu ihren Ursprungsstaaten einnehmen sollen. Die internationale Staatengemeinschaft vertritt hier grundsätzlich die Position, dass eine mit Waffengewalt erzwungene Abspaltung nicht nachträglich sanktioniert werden darf. Dies gebietet schon die Rücksicht auf die aus diesen Territorien vertriebenen Menschen, denen prinzipiell das Recht auf Rückkehr eingeräumt werden muss. Die Forderung nach Wiederherstellung territorialer Integrität der Ursprungsstaaten ist daher Ausgangspunkt aller politischen Lösungsvorschläge. Die Separatstaaten setzen dem ihren Anspruch auf Selbstbestimmung entgegen, den sie – nicht ganz im Einklang mit geltendem Völkerrecht – im Sinne einer Durchsetzung staatlicher Unabhängigkeit auslegen. Der Status quo ist auf ihrer Seite, solange das Prinzip einer Wiederherstellung territorialer Integrität durch politische Mittel nicht erfüllt werden kann.

Zunehmend sind die Kaukasus-Konflikte auch Gegenstand internationaler Politik: Regelmäßig beschäftigen sie den UN-Sicherheitsrat, OSZE-Gipfel und -Ministerräte, aber auch wichtige bilaterale Gesprächs-

runden. Erstmals fand am 23. Mai 2002 in Moskau der Abchasien-Konflikt Eingang in die Schlusserklärung eines russisch-amerikanischen Gipfeltreffens; beide Mächte verpflichten sich darin zu verstärkten Bemühungen um eine Lösung. Nicht zufällig steht diese akute Aufmerksamkeit für den Kaukasus im Rahmen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001. Mehr denn je ist man sich seither des Störpotenzials bewusst, das von offenen Regionalkonflikten in sensiblen Zonen wie dem Kaukasus ausgehen kann.

Russland nimmt nach wie vor eine entscheidende Rolle bei der Lösung der Kaukasus-Konflikte ein. Zwei dieser Konflikte finden unmittelbar an seiner Südgrenze statt – mit direkten Auswirkungen auf den benachbarten Nordkaukasus, wo Nordosseten und die den Abchasen eng verwandten Adygeer und Tscherkessen die Ereignisse aufmerksam, und nicht nur passiv, verfolgen. Dass Russland den gesamten Kaukasus auch nach Unabhängigkeit der südkaukasischen Staaten weiterhin als einen Schwerpunkt seiner Interessen betrachtet, ist in Aussagen hochrangiger Politiker gerade in letzter Zeit immer wieder deutlich geworden.<sup>3</sup> In Armenien und Georgien wird dieses Interesse häufig als Versuch Russlands interpretiert, seine politischen Positionen im Südkaukasus durch das „Einfrieren“ der Konflikte zu wahren.

Tatsächlich gibt es in beiden Ländern nach wie vor eine gewichtige Militärpräsenz Russlands. Herausragend ist aber auch der Anteil Russlands an

militärischen Aspekten der Konflikt-schlichtung: es unterhält eine 1700 Mann starke Friedenstruppe, die nominell der GUS unterstellt ist, zur Sicherung des Waffenstillstands im georgisch-abchasischen Konfliktgebiet, und ein gegenwärtig 430 Mann starkes Kontingent zur Sicherung des Waffenstillstands in Südossetien. Dem entspricht durchaus die Bedeutung Russlands für die politische Konfliktregelung: es ist in der Rolle eines „besonderen Förderers“ („facilitator“) im abchasischen Konflikt, Hauptvermittler im georgisch-ossetischen Konflikt sowie Mitglied der so genannten Minsk-Gruppe zur Schlichtung in Berg-Karabach.

## Konfliktlösung

Es liegt auf der Hand, dass eine Stabilisierung der Krisenzone Kaukasus dauerhaft nur gelingen wird, wenn die Konflikte der Region gelöst werden. Dabei ist der enge Zusammenhang zu berücksichtigen, der zwischen ihnen – bei aller Unterschiedlichkeit der historisch-ethnischen Genese – in politischer Hinsicht besteht. Er tritt besonders klar in Georgien zutage, wo es Querverbindungen nicht nur zwischen den Konflikten in Abchasien und Südossetien, sondern auch nach Tschetschenien hinein gibt, mit dem Georgien eine fast 100 km lange gemeinsame Grenze hat.

Was ist zur Lösung der Konflikte zu tun? Notwendig erscheint dreierlei:

- verstärkte Anstrengungen der mit der Konfliktregelung bereits befassten UN und OSZE;

- zusätzliche Bemühungen anderer internationaler Akteure, vor allem der Europäischen Union;
- Intensivierung der Rolle Russlands.

Die Verdienste von UN und OSZE sind keinesfalls gering zu schätzen; beide Organisationen haben bereits bedeutende Vorarbeit geleistet, sowohl durch Schaffung allgemein akzeptierter Konfliktregelungsmechanismen, als auch beim Entwurf politischer Lösungskonzepte. Diese Ansätze müssen nun in engem Zusammenwirken mit allen anderen Beteiligten, vor allem mit Russland, zum erfolgreichen Abschluss geführt werden. Reserven bestehen auch bei einer erweiterten Zusammenarbeit zwischen UN und OSZE zur Konflikt-schlichtung in Georgien. Wünschenswert ist hier insbesondere eine noch weitergehende Beteiligung beider Organisationen an den politischen Regelungsmechanismen, die zu beiden Konflikten geschaffen wurden.<sup>4</sup>

Flankiert werden sollten diese Bemühungen von UN und OSZE durch den aktiven Einsatz insbesondere der Europäischen Union, deren Rolle im Kaukasus bisher bescheiden geblieben ist, obwohl sie bereits heute – nicht zuletzt auch auf deutsches Betreiben – größter Geber in der Region ist. Bei der Konfliktschlichtung beschränkt sich die EU gegenwärtig auf eine Mitwirkung in der Gemeinsamen Beratungsgruppe zum georgisch-ossetischen Konflikt. Versuche, die EU auch in politische Beratungsgremien zum Abchasien-Konflikt einzubeziehen, sind bisher an der abchasischen Führung gescheitert. Sie sollten jedoch fortgesetzt werden, denn

die Reserven der abchasischen Seite scheinen überwindbar.

Wie vielleicht kein anderer Akteur wäre die EU in der Lage, ein umfassendes Stabilisierungskonzept für die Kaukasus-Region zu entwerfen und umzusetzen, bei dem sich nach dem Vorbild des Stabilitätspakts für den Balkan politische und wirtschaftliche Elemente ergänzen. Ein solcher Kaukasus-Stabilitätspakt der EU als südliches Gegenstück zu der bereits bestehenden „nördlichen Dimension“ ist in letzter Zeit wiederholt gefordert worden.<sup>5</sup> Allerdings ist in der EU das Bewusstsein für die europäische Qualität des Kaukasus weniger ausgeprägt als etwa im Falle der Staaten des früheren Jugoslawiens. Ihr Interesse an der Region hat die EU durch mehrere politische Erklärungen unterstrichen sowie durch einen hochrangigen Besuch ihrer außenpolitischen Troika im Frühjahr 2001, der in alle drei südkaukasischen Hauptstädte führte. Als mögliche Schritte gelten die Ernennung eines Sonderbeauftragten für den Kaukasus sowie eine Mitwirkung in der „Gruppe der Freunde“, die der UN-Generalsekretär zur Lösung des Abchasien-Konflikts eingesetzt hat.

Auch der Europarat kann bei der weiteren Entwicklung zu Rechtsstaat und Demokratie, aber auch bei der Erarbeitung von Verfassungsentwürfen für die politische Konfliktregelung einen wesentlichen Beitrag leisten. Im Falle des Abchasien-Konflikts ist eine solche Rolle bereits greifbar geworden: Bei einem im Februar 2001 vom Europarat gemeinsam mit den Vereinten Nationen veranstalteten georgisch-abchasischen Seminar im geor-

gischen Pitsunda diskutierten Spitzenpolitiker und Experten beider Konfliktparteien erstmals mögliche Entwürfe zur Lösung der bisher strittigen verfassungsrechtlichen Fragen. Eine Fortsetzung dieses Projekts wurde vereinbart.

Hohe Erwartungen für eine Lösung der Kaukasus-Konflikte richten sich auf eine intensiviertere Rolle Russlands. Wie kein anderer Akteur besitzt Russland Hebel für eine Einwirkung insbesondere auf die Führungen in den abchasischen und südossetischen Separatstaaten, die ohne seine wenigstens stillschweigende Duldung nicht überlebensfähig wären. Zweifellos hat gerade Russland ein langfristiges Interesse an der Stabilität der südkaukasischen Staaten – vor allem auch im Hinblick auf die prekäre Lage in Tschetschenien und benachbarten nordkaukasischen Gebieten, wo es in Ossetien oder Dagestan weitere potenzielle Unruheherde gibt. Manches spricht daher dafür, dass eine solche

langfristige Ausrichtung russischer Politik sich durchsetzen wird gegenüber der Wahrnehmung kurzfristiger nationaler Sicherheitsinteressen, etwa im Sinne einer Glacisabsicherung an der eigenen Südgrenze. Die neue Interessenkonvergenz Russlands mit den Vereinigten Staaten im Zeichen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus könnte diese Tendenz noch verstärken.

Im Übrigen ist deutlich geworden, dass die außenpolitische Orientierung der südkaukasischen Staaten hin zu Europa nicht im Widerspruch stehen muss zur Pflege der traditionell engen Bindungen zu Russland, wenngleich in den bilateralen Beziehungen manche Hypothek noch abgebaut werden muss. Die Chance besteht, dass der Kaukasus den Weg aus der Krise zu politischer Stabilisierung und Prosperität findet. Doch ohne eine noch aktivere Unterstützung von außen bei der Lösung der Konflikte wird dies kaum zu schaffen sein.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Verdrängt wird damit die früher übliche Bezeichnung „Transkaukasus“, da ihr, so heutige Kritiker, eine russische Sichtweise zugrunde liegt.
- <sup>2</sup> Fachleute sprechen hier von der „unerforschtesten und unterentwickeltesten Ölprovinz der Welt“, die etwa 8% der Welterdölreserven und 6% aller verfügbaren Erdgasvorkommen birgt. Vgl. Uwe *Halbach*/Friedemann *Müller*, *Persischer Golf, Kaspisches Meer und Kaukasus. Entsteht eine Region strategischen europäischen Interesses?*, Berlin (SWP-Studie) Februar 2001, S. 28 ff.
- <sup>3</sup> So beispielsweise durch Präsident Wladimir *Putin* bei seinem Treffen mit den Sekretären der nationalen Sicherheitsräte aus den Südkaukasus-Staaten am 30. 3. 2002.
- <sup>4</sup> Während die OSZE am so genannten Koordinierungsrat, dem zentralen Beratungsgremium zum Abchasien-Konflikt, vollberechtigt teilnimmt, haben die Vereinten Nationen in dem entsprechenden Gremium zum Ossetien-Konflikt, der Gemeinsamen Beratungsgruppe, bisher keine Funktion.
- <sup>5</sup> Vgl. Sergiu *Celac*/Michael *Emerson*/Nathalie *Tocci* (Hrsg.), *A Stability Pact for the Caucasus*, Brüssel 2000; ebenso Gernot *Erlor*, *Regionale Konflikte in der Perspektive der „Nach-September-Welt“ – Neue Optionen für den Südkaukasus?*, in: *Osteuropa*, Nr. 2/2002, S. 148 ff.