

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Tarek Hohberg

Eine Plattform für Stabilität und Kooperation auf dem Kaukasus? Chancen und Grenzen einer Initiative türkischer Regionalpolitik

FG3-DP 01
Januar 2009
Berlin

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Was ist die CSCP? 3

Eine Initiative mit Hintergrund 4

Reaktionen aus Moskau und Tiflis 5

Reaktionen aus Aserbaidshan und Armenien 6

Reaktionen extra-regionaler Akteure 7

Fazit: Die mögliche Bedeutung der CSCP 8

Unmittelbar nach der Georgienkrise hat die Türkei deutlich gemacht, dass sie die Rolle einer regionalen Führungsmacht im südlichen Kaukasus übernehmen will. Mit seiner Initiative zur Errichtung einer regionalen Kooperationsplattform zeigt Ankara, dass es sich aktiver als bisher in die Bearbeitung der neuerlich „aufgetauten“ und noch „eingefrorenen“ Konflikte in seiner unmittelbaren Nachbarschaft einbringen will. Dabei setzt die türkische Außenpolitik auf institutionalisierte Kooperation, deren befriedende Wirkung den Kern einer Strategie zur Lösung der vielschichtigen Problemverflechtungen im südlichen Kaukasus bilden soll.

Am 13. August 2008, wenige Tage nach Ende der Kampfhandlungen in Georgien und wenige Stunden nach der Abreise von EU-Ratspräsident Sarkozy in Richtung Tiflis, traf ein zweiter Vermittler in Moskau ein: Recep Tayyip Erdogan. Noch während sein französischer Kollege in Georgien über die Voraussetzungen für einen Waffenstillstand verhandelte, trat der türkische Ministerpräsident bereits mit einer Idee zur friedlichen Zukunftsgestaltung im südlichen Kaukasus auf den Plan, indem er Russlands Präsident Dimitrij Medwedew den Vorschlag zur Errichtung eines regionalen Forums für Kooperation und Stabilität unterbreitete. Denselben Plan trug er einen Tag später an Georgiens Präsident Saakaschwili und am 20. August an seine engen Freunde in Baku, Aserbaidshans, heran. Schließlich war es der türkische Präsident Gül, der auch seinen armenischen Kollegen im Rahmen eines historischen Fußballspiels zwischen den beiden seit langem zerstrittenen Nachbarstaaten offiziell einlud, an der inzwischen als *Caucasus Stability and Cooperation Platform* (CSCP) benannten Initiative teilzunehmen.

Das vorliegende Papier wird zunächst kurz auf die vorgeschlagene Plattform eingehen, um Klarheit über den Diskussionsgegenstand zu schaffen. In einem zweiten Schritt soll die Initiative anhand einer Einordnung in die aktuellen Leitlinien türkischer Außen- und Sicherheitspolitik sowie anhand der hervorgerufenen Reaktionen in der Region und im Westen bewertet werden. Schließlich soll ein Ausblick gegeben werden, welche Bedeutung dem Projekt einer CSCP sowohl für die Region selbst, aber auch für europäische und transatlantische Politik gegenüber dem südlichen Kaukasus zukommen könnte.

Was ist die CSCP?

Der Georgienkrieg hat deutlich gemacht, wie instabil die Lage am südöstlichen Rand Europas weiterhin ist. Weder OSZE, GUS oder GUAM noch die Europäische

Union mit ihrer Nachbarschaftspolitik oder die NATO mit ihren Partnerschaften konnten eine erneute blutige Eskalation im südlichen Kaukasus verhindern. Im Wesentlichen überschneiden sich in der Region zwei zwischenstaatliche Spannungsfelder: Zum einen der Konflikt zwischen Georgien und Russland, der seinen Anfang bereits lange vor August 2008 genommen hat, und zum anderen der Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidshans, in den wiederum Russland als Schutzmacht Armeniens und die Türkei auf der Seite Aserbaidshans verstrickt sind. Angesichts dieser schwierigen Gemengelage ist ein Vorstoß, der Russen und Georgier sowie Armenier und Aserbaidshaner gleichzeitig auf Initiative eines NATO-Mitglieds an einen Tisch bringen soll, ein sehr ambitioniertes Projekt.

Der türkische Vorschlag richtet sich ausschließlich an die vier kaukasischen Staaten, womit die erste Frage, diejenige nach der Zusammensetzung des neuen Forums, beantwortet ist. Demnach ist also derzeit weder vorgesehen, Vertretern der secessionistischen Provinzen Südossetien, Abchasien oder Berg-Karabach die Teilnahme zu ermöglichen, noch extra-regionalen Akteuren wie EU oder USA einen Stuhl am neuen Runden Tisch anzubieten. Entsprechend zurückhaltend reagierte Washington zunächst auf den Vorstoß, indem Matthew Bryza, ein ranghoher Europa- und Eurasienexperte im US-Außenministerium, verlauten ließ, seine Regierung sei „sehr überrascht“¹ gewesen.

Bis heute liegt der Öffentlichkeit kein konkretes Konzept für die institutionelle Ausgestaltung der neuen Plattform vor. Am Rande des OSZE-Außenministertgipfels im Dezember 2008 haben allerdings bereits Treffen auf Arbeitsebene stattgefunden, auf denen Vertreter aller fünf Staaten technische Fragen bezüglich der Ziele, Prinzipien und Mechanismen der CSCP verhandelt haben sollen.² Der türkische Außenminister Babacan bezeichnet die Plattform als Dialogforum, das zwischen den Staaten der Region einen Rahmen bilden soll, in dem Stabilität, Vertrauen und Zusammenarbeit gestärkt werden.³ Gleichzeitig hat Ankara mehrfach betont, dass die CSCP keine andere Institution, keinen anderen Mechanismus oder andere internationale Organisation ersetzen soll, die sich mit den Problemen des Kaukasus befasst. Da sich

¹ Ümit Enginsoy, »US assures Turkey over straits convention«, in: *Turkish Daily News*, 21.08.2008.

² »Caucasus platform to have first meeting in Helsinki«, in: *Today's Zaman*, 02.12.2008.

³ Ali Babacan »Calming the Caucasus«, in: *International Herald Tribune*, 23.09.2008.

aber die neue Plattform unter anderem mit der Lösung der so genannten „Frozen Conflicts“, insbesondere des Konflikts zwischen Armenien und Aserbaidschan um die besetzte Region Berg-Karabach, beschäftigen soll, bleibt zu diskutieren, inwiefern sie in diesem Punkt faktisch zur Alternative für die Minsk-Gruppe der OSZE wird.⁴

Dem Vorschlag einer Regionalplattform für Stabilität und Sicherheit liegt der Gedanke zu Grunde, dass in allen Staaten in einigen Kernfragen wie der Bekämpfung des Drogenhandels und des organisierten Verbrechens, der Terrorismusabwehr und der Sicherung wichtiger Transportwege kongruente Interessen bestehen, auf denen eine Zusammenarbeit aufgebaut werden soll. Gleichzeitig soll aber auch in „weiche“ Themen wie Tourismus, Handel, Bildung, Kultur oder Umweltschutz die Kooperation gestärkt werden, um zusätzliches Vertrauen zwischen den Nachbarstaaten aufzubauen. In ihrer Konzeption ähnelt die CSCP damit der von Kasachstan ins Leben gerufenen *Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia* (CICA), die einen vergleichbaren Rahmen für den asiatischen Raum bildet.⁵

Die CSCP ist also zum jetzigen Zeitpunkt nicht als internationale Organisation im Sinne eines weiteren Akteurs auf dem Kaukasus gedacht, sondern vielmehr als der Versuch, die direkt betroffenen Staaten regelmäßig an einem Tisch zusammen zu bringen und so zur Normalisierung der internationalen Beziehungen beizutragen.

Eine Initiative mit Hintergrund

Der Vorstoß der Türkei hat zwar einige Beobachter, besonders wegen des Zeitpunktes unmittelbar nach den Kampfhandlungen, überrascht aufhorchen lassen, bei genauerer Betrachtung allerdings fügt sich diese jüngste Initiative schlüssig in die Konzeption türkischer Außenpolitik der letzten Jahre. Es bleibt zwar

richtig, dass der Aufruf, eine regionale Kooperationsplattform ohne westliche Beteiligung zu gründen, auf einem spontanen Entschluss basiert, der wohl erst wenige Stunden vor dem Eintreffen Erdogans in Moskau gefasst wurde. Nichtsdestotrotz folgt er einer klaren außenpolitischen Linie, deren Formulierung zu großen Teilen dem hauptverantwortlichen Berater des Premierministers in außenpolitischen Fragen, Ahmed Davutoglu, zugeschrieben wird.

Die Türkei befindet sich in der sicherheitspolitisch mit Abstand exponiertesten Lage aller NATO-Staaten: Im Osten hat der Irakkrieg nicht zuletzt auf Grund der Kurdenproblematik direkte Auswirkungen in der Türkei und an deren Grenzen. Der Atomstreit zwischen dem Westen und Iran verläuft im übertragenen Sinne entlang einer weiteren türkischen Außengrenze, und auch die Beziehungen zum dritten Nachbarstaat, zu Syrien, sind traditionell kompliziert. Im Süden birgt die Zypernfrage, obgleich zuletzt weniger unmittelbar, ein schwelendes Eskalationsrisiko. Und gerade da sich die Lage im Westen auf dem Balkan zu entspannen scheint, tauen die Kaukasuskonflikte im Norden mit ungeahnter Wucht wieder auf. Angesichts dieser extrem volatilen Umgebung hat die Türkei in den letzten Jahren unter Führung der AKP-Regierung einen fein austarierten Mittelweg zwischen politischer Loyalität mit ihren westlichen Verbündeten und den realpolitischen Herausforderungen in ihrem unmittelbaren geographischen Umfeld eingeschlagen, der „Zero-Problems-Politik“ getauft wurde. Demnach bemüht sich Ankara um möglichst unbelastete Beziehungen zu allen Nachbarstaaten⁶ und setzt in diesem Zuge verstärkt auf regionale Formate, die vertrauensbildend zu mehr Kooperation beitragen sollen. Jüngste Manifestationen dieser Politik finden sich in den türkischen Vermittlungsversuchen zwischen Israel und Libanon, der schrittweisen Normalisierung der Beziehungen zu Syrien oder dem kontrovers aufgenommenen Besuch Ahmadinejads in Istanbul in diesem Sommer. Auch gegenüber der irakischen Regierung bemüht sich die türkische Diplomatie trotz des militärischen Vorgehens gegen PKK-Stellungen im Nordirak um freundschaftliche Beziehungen. Schließlich unterstützte die Türkei die Annapolis-Initiative der späten Bush-Administration unter anderem mit der Organisation eines Gesprächs zwischen Mahmud Abbas und Shimon Peres in Ankara.⁷

⁴ Die Minsk-Gruppe der OSZE bemüht sich seit 1992 unter dem Co-Vorsitz Frankreichs, der USA und Russlands um eine friedliche Beilegung des Konflikts um die separatistische Region Berg-Karabach und angrenzende Gebiete in Aserbaidschan, die von armenischen Truppen besetzt sind.

⁵ 2002 unterzeichneten 16 asiatische Staaten den sog. *Almaty Act*, das Gründungsdokument der CICA, die alle vier Jahre auf Ebene der Staats- und Regierungschefs und alle zwei Jahre auf Außenministerebene zusammentrifft. Neben den inzwischen 18 Mitgliedern sind u.a. die USA, Japan, die OSZE und UNO als Beobachter vertreten.

⁶ Einschließlich solcher, die von der Bush-Administration als „Schurkenstaaten“ behandelt wurden wie Iran oder Syrien.

⁷ Für einen Überblick über die jüngste Nahostpolitik der Tür-

Der Vorstoß zu mehr regionaler Kooperation auch nördlich der Türkei folgt also der gleichen Logik, ausgewogene Beziehungen zum risikogeladenen geographischen Umfeld herzustellen. Zudem spielen nicht zuletzt wirtschaftliche Überlegungen eine wichtige Rolle bei der Formulierung einer Politik gegenüber den nördlichen Nachbarn. Die türkischen Exporte in den Kaukasus, nach Russland und Zentralasien sind von \$1,6 Milliarden im Jahr 2001 auf über \$8,4 Milliarden in 2007 gewachsen und von Januar bis Oktober 2008 -trotz der Krise- um weitere 72,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Die Exporte in diese Region machen inzwischen knapp zehn Prozent der türkischen Gesamtausfuhr aus und bleiben damit zwar weiterhin hinter denen in die EU (46 Prozent) zurück, sind aber bereits doppelt so hoch wie die nach Nordamerika (4,6 Prozent).⁸ Hinzu kommt, dass die Türkei rund zwei Drittel ihrer Gas- und zehn Prozent ihrer Ölimporte aus Russland bezieht; im Gegenzug wickelt Russland über 40 Prozent seiner Ölexporte durch die türkischen Meerengen ab.

Die Türkei versteht sich zudem als Energie- und Handelsbrücke zwischen Asien und Europa. Öl- und Gas-Pipelines verbinden Baku über Tiflis mit dem türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan bzw. der Stadt Erzurum, und auch das von der EU geförderte Gas-Pipelineprojekt *Nabucco* soll diese Route nehmen. Eine neue Zugverbindung vom türkischen Kahrs über Georgien bis ans Kaspische Meer wurde nur wenige Tage vor Ausbruch der Kampfhandlungen im August eingeweiht. Diese Transportrouten wurden durch den Krieg zum Teil beschädigt und, wenn auch größere Zerstörungen ausblieben, hat dies doch allen Beteiligten schlagartig vor Augen geführt, wie instabil die Region ist, durch die sie verlaufen.

Es mangelt der Türkei also nicht an Gründen, sich um Stabilität auf dem Kaukasus zu bemühen. Wie aber reagieren die jeweiligen direkten Konfliktparteien auf die Initiative Erdogans, und welche Interessen lassen sich eventuell ausmachen, die für eine Bereitschaft zu regionaler Kooperation sprechen?

kei siehe: Ibrahim Kalin »Turkey and the Middle East: Ideology or Geo-politics?«, The Foundation for Political, Economic and Social Research – SETA, November 2008,

<http://www.seta.org/index.php?option=com_content&task=view&id=650&Itemid=57> (eingesehen am 13.01.2009).

⁸ Vgl. Statistiken des Untersekretariats für Außenhandel des türkischen Premierministers

<<http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/index.cfm?action=detayrk&ayinID=253&icerikID=356&dil=EN>> (eingesehen am 13.01.2009).

Reaktionen aus Moskau und Tiflis

Die russischen Reaktionen auf die türkische Initiative sind bisher weitgehend positiv. Der Kreml hat sich durch die Anerkennung Südossetiens und Abchasiens als souveräne Staaten diplomatisch in eine Sackgasse begeben. Russland hat seine Muskeln nicht zuletzt spielen lassen, um zu verdeutlichen, dass es die NATO als Sicherheitsorganisation auf dem Kaukasus nicht akzeptieren würde. Gleichzeitig hat die militärische Machtdemonstration und die Art, wie Moskau einen innerstaatlichen Konflikt zu instrumentalisieren wusste, in den Nachbarstaaten die Skepsis gegenüber russischen Interessen wachsen lassen. Es scheint, als ob Putin und Medwedjew in der Regionalinitiative nun eine Möglichkeit sähen, zum einen das eigene Image bei den Nachbarn wieder aufzupolieren und zum anderen einen alternativen Weg effektiver Konflikttransformation ohne westliche Beteiligung aufzuzeigen.

Angesichts der schweren Auswirkungen der Finanzkrise und der dramatisch gesunkenen Rohstoffpreise auf die russische Wirtschaft ist außerdem fraglich, ob antiamerikanische Feindbildrhetorik ausreichen wird, um von den schweren Versäumnissen der Regierung bei der ausgebliebenen Diversifizierung der eigenen Volkswirtschaft abzulenken. Ökonomen prognostizieren einen Einbruch des russischen Wirtschaftswachstums für die nächsten Jahre, was auch die politische Anziehungskraft Russlands im Vergleich zum Westen weiter schwinden lassen wird.⁹ Wie sehr die russische Führung ihre derzeitige Außenpolitik entlang machtpolitischen Nullsummenkalkulationen orientiert, hat sie selbst mit der eigenen Rhetorik von Einfluss- und Interessenssphären wiederholt deutlich gemacht. Seiner eigenen Logik folgend sollte der Kreml vor diesem Hintergrund bemüht sein, international und vor allem regional positive Schlagzeilen zu machen, wenn er die beanspruchte gesonderte Einflussosphäre nicht allein auf militärischer Dominanz fußen lassen will.

Einen ersten Schritt in diese Richtung hat Medwedjew bereits unternommen, indem es ihm gelungen ist, die Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans nicht nur gemeinsam in Moskau zu empfangen, sondern sie

⁹ Zur Auswirkung der Wirtschaftskrise auf Russland vgl.: Stephen Sestanovich »Russian and the Global Economic Crisis« Council on Foreign Relations, Expert Brief, 25 November 2008; Leonid Grigorjew »Globale Finanzkrise 2008 und Wirtschaft Russlands« Friedrich Ebert Stiftung, Russlands Perspektiven, Dezember 2008.

auch eine symbolisch wertvolle gemeinsame Willenserklärung die Differenzen um Berg-Karabach gewaltfrei beizulegen unterschreiben ließ. Die türkische Regierung, die diesen symbolischen Akt begrüßte, hat damit deutlich gemacht, dass sie mit der CSCP keinesfalls ein Konfliktbearbeitungsmonopol anstrebt.

Während Moskau also durchaus an der regionalen Initiative interessiert ist, äußert sich Tiflis entsprechend verhalten. Die georgische Regierung hat immer wieder bekräftigt, dass sie nicht zu offiziellen Gesprächen mit russischen Vertretern bereit ist, solange russische Truppen georgisches Territorium besetzt hielten. Allerdings kann Saakaschwili es sich schwerlich leisten, auf einem Forum, das die regionale Zusammenarbeit auf dem Kaukasus maßgeblich gestalten soll, nicht vertreten zu sein. Auch wenn versprochene Aufbaumilliarden aus den USA und der EU fließen werden, beginnt die westliche Rückendeckung für den Präsidenten zu bröckeln, je mehr über das Vorgehen gegen zivile Ziele während der Kampfhandlungen im August 2008 bekannt wird.

Auch innenpolitisch gerät Saakaschwili zunehmend unter Druck, während sich die Opposition zu formieren beginnt. Die ehemalige Parlamentssprecherin Nino Burdzhaneladze hat vor kurzem eine neue Partei ins Leben gerufen und versucht die zersplitterten oppositionellen Gruppen zu vereinigen. Mit Irakli Alasania, der Anfang Dezember 2008 seinen Rücktritt als Botschafter Georgiens bei den Vereinten Nationen eingereicht hat, kehrte vor kurzem ein weiterer populärer ehemaliger Vertrauter des Präsidenten diesem den Rücken. Alasania hatte bis 2006 die Verhandlungen mit der abtrünnigen Provinz Abchasien geführt und galt als entschiedener Befürworter einer friedlichen Lösung des Konflikts.

Die lauter werdenden Forderungen der Opposition, die Verantwortlichen für den verlustreichen Kurzkrieg zur Rechenschaft zu ziehen, zeigen inzwischen Wirkung. Die resultierenden personellen Umwälzungen haben zwei Personen in einflussreiche Ämter gebracht, die für eine zukünftig konstruktivere Haltung Georgiens gegenüber der CSCP stehen könnten. So übernahm der ehemalige Botschafter in der Türkei, Grigol Mgaloblishwili, das Amt des Ministerpräsidenten, und der ehemalige sowjetische Diplomat Grigol Waschadse, der in Moskau studiert hat und die russische und georgische Staatsbürgerschaft besitzt, das des Außenministers. Es scheint, als ob sich Tiflis bereit macht, seine Haltung gegenüber Russland zu lockern. Im Rahmen des OSZE-Außenministertreffen in Helsinki ließ ein georgischer Vertreter verlauten, dass man

an der CSCP teilnehmen werde und Waschadse stellte in einem Interview klar, dass er bereit sei mit Russland über alle Themen jenseits der territorialen Integrität Georgiens zu diskutieren.¹⁰

Reaktionen aus Aserbaidschan und Armenien

Während Ankara zwischen Georgien und Russland noch als verhältnismäßig neutraler Vermittler auftreten kann, ist es in den zweiten Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien direkt involviert, weswegen im Umgang mit diesem eine der zentralen Herausforderungen für die türkische Diplomatie auf dem Weg zur CSCP liegt.

Die Türkei und Aserbaidschan verbindet eine traditionelle Freundschaft, die unter anderem auf der ethnischen Verwandtschaft der beiden Völker beruht. Türkische Militärs rüsten und bilden ihre Kollegen am Kaspischen Meer aus, die Türkei ist der wichtigste Handelspartner und größte ausländische Direktinvestor für Aserbaidschan.¹¹ Die Baku-Tiflis-Ceyhan Öl-Pipeline wird aus dem Azeri-Chirag-Gunesh Ölfeld vor der aserbaidshanischen Küste gespeist, aus dem ein Konsortium internationaler Investoren täglich eine Million Barrel Öl fördert. Durch die Gewinne aus diesem Projekt wird erwartet, dass sich das BIP des Landes von 2006 bis 2010 verdoppelt haben wird. Dementsprechend entscheidend ist die Sicherheit der Pipelineverbindung für Baku. Die größte innenpolitische Herausforderung besteht für Aserbaidschan derzeit darin, die Gewinne aus Öl- und Gasexporten in andere Sektoren umzuleiten.

Seit dem Krieg um die größtenteils von ethnischen Armeniern bevölkerte separatistische Region Berg-Karabach Anfang der 1990er Jahre kontrollieren armenische Streitkräfte den Großteil dieses Gebietes, das sich als „Republik Berg-Karabach“ für unabhängig erklärt hat, sowie weitere neun Prozent des aserbaidshanischen Territoriums außerhalb Berg-Karabachs. 1994 wurde ein von Russland vermitteltes Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet, dennoch kam es seitdem wiederholt zu bewaffneten Auseinandersetzungen. In Solidarität mit dem „Bruderstaat“ hält die Türkei seither seine Grenzen zu Armenien für jede Art

¹⁰ Vladimir Solovyev »Interview with Georgian Foreign Affairs Minister Grigol Vashadze 'No One Won From the War Except the Kokoyty Regime'«, in: Kommersant, 8.12.2008.

¹¹ CIA World Factbook

<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aj.html>> (eingesehen am 13.01.2009).

von Güterverkehr geschlossen. Neben dem Streit um die Anerkennung des türkischen Völkermords an den Armeniern während des Ersten Weltkriegs liegt hierin der Grund für die frostigen Beziehungen zwischen Ankara und Jerewan.

Armenien, das über keinen Seezugang verfügt, ist wegen der geschlossenen Grenzen zu Türkei und Aserbaidtschan und der schlecht ausgebauten Infrastruktur im nördlichen Iran hochgradig von Importen aus Georgien abhängig. Während der Kampfhandlungen im August kam es kurzzeitig zu Versorgungsengpässen.¹² Bereits die umstrittenen Präsidentschaftswahlen im Februar 2008 waren von Unruhen begleitet gewesen, in denen die Polizei gewaltsam gegen Demonstranten vorgegangen war, die gegen Wahlbetrug protestiert hatten. Dabei kamen mindestens zehn Personen ums Leben und es gab eine Vielzahl von Verletzten. Der neue Präsident Serzh Sargsyan könnte einen außenpolitischen Erfolg gut gebrauchen, nicht zuletzt um die Aufmerksamkeit von der angespannten Situation im Inneren abzulenken.

Bereits im Frühsommer 2008 sollen geheime Gespräche zwischen armenischen und türkischen Diplomaten in der Schweiz stattgefunden haben, in denen über eine schrittweise Wiederannäherung zwischen den beiden Staaten gesprochen wurde.¹³ Spätestens mit dem Besuch Güls in Jerewan am 6. September wurde deutlich, dass beide Seiten ernsthaftes Interesse an einer Normalisierung der Beziehungen haben. In Armenien würde eine Öffnung der 268 km langen Grenze zur Türkei kurzfristig die Preise für Importgüter senken und langfristig ergäben sich lukrative Exportgelegenheiten für die armenische Industrie, die heute den größten Teil ihrer Waren nach Russland, Deutschland und in die Niederlande ausführt. Auch in der Türkei könnten durch die Grenzöffnung vor allem im konjunkturschwachen Osten des Landes neue ökonomische Perspektiven geschaffen werden, die auf Grund des hohen Anteils kurdisch stämmiger Bevölkerung in dieser Region durchaus sicherheitspolitische Relevanz hätten.

¹² Mindestens 70 Prozent des armenischen Außenhandelsumsatzes wurden bis August 2008 über die georgischen Häfen Poti und Batumi abgewickelt. Zu den weiteren wirtschaftlichen und politischen Implikationen des Kurzkrieges für Armenien vgl. Haroutiun Khachatrian *On Razor's Edge: An Armenian Perspective on the Georgian-Russian War*, Caucasus Analytical Digest 01/08, 17.12.2008.

¹³ Richard Giragosian »Armenia and the new Turkish proposal«, in: *Turkish Daily News*, 22.08.2008.

Es gibt für Armenien und die Türkei mittel- wie langfristig genügend Anreize auf eine Normalisierung der Beziehungen hinzuarbeiten, und die Diplomatie ist auf beiden Seiten darum bemüht, diesen Prozess konsequent voran zu treiben. Gleichzeitig allerdings macht Aserbaidtschan unmissverständlich klar, dass eine Öffnung der Grenzen zwischen Türkei und Armenien, genau wie eine gemeinsame Teilnahme an der CSCP, erst in Frage kommt, wenn die armenische Armee vollständig aus Aserbaidtschan abgezogen ist. Eine Kaukasusplattform ohne Beteiligung eines der beiden Staaten würde allerdings ihren Sinn verlieren. Eine der Kernfragen lautet demnach, ob an der Lösung des Karabach-Konflikts als Vorbedingung für die Errichtung der CSCP festgehalten wird, oder ob die Lösung dieses Problems zu Gunsten von Vertrauensbildung auf anderen Gebieten hintangestellt werden kann. Sowohl die Türkei als auch Russland bemühen sich in letzter Zeit intensiv um Fortschritte bei den Gesprächen zwischen Baku und Jerewan. Abgesehen von der symbolischen Moskauer Erklärung konnten bisher aber keine greifbaren Ergebnisse erzielt werden. Inwiefern sich vor allem Aserbaidtschan auf Verhandlungsarenen außerhalb der Minsk-Gruppe einlassen wird, wo es seine Interessen durch das westliche Gegengewicht zu Russland geschützt sieht, bleibt abzuwarten.

Reaktionen extra-regionaler Akteure

Die Reaktionen aus den USA waren unmittelbar nach den Erklärungen Erdogans in Moskau und Tiflis kritisch. Die Bedenken, die Matthew Bryza noch in die Formel, er sei „sehr überrascht“ gewesen, fasste, verdeutlichte seine Frau Zeyno Baran, Direktorin des *Center for Eurasian Policy* am Washingtoner Hudson Institut, in ihrem Wall Street Journal Editorial „*Will Turkey Abandon NATO?*“¹⁴ Der Vorschlag zu einer neuen internationalen Plattform mit sicherheitspolitischem Gewicht ohne westliche Beteiligung rief zu einem Zeitpunkt, an dem die westliche Presse von Diskussionen um eine mögliche Neuauflage des Kalten Kriegs gefüllt war, schwere Bedenken bezüglich der Loyalität Ankaras hervor. Der türkische Vorstoß wurde als Anbietung an Moskau und Billigung der russischen Vormachtstellung auf dem Kaukasus verstanden. Als allerdings deutlich wurde, dass es sich bei der CSCP

¹⁴ Zeyno Baran »Will Turkey Abandon NATO?«, in: *The Wall Street Journal*, 29.08.2008.

nicht um den Versuch handelte den Westen von der Konfliktbearbeitung in Georgien auszuschließen, sondern vielmehr um mittel- bis langfristige Vertrauensbildung, konnte Condoleezza Rice bereits am 18. September 2008 wieder verkünden, dass ihre Administration „mit Freunden und Verbündeten wie der Türkei an einer Basis für Kooperation im Kaukasus arbeite.“¹⁵

Erste europäische Stimmen zum türkischen Vorstoß waren deutlich weniger skeptisch als die aus Washington. Spaniens Ministerpräsident Zapatero war einer der ersten, der die Initiative guthieß, und auch EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn ließ verlauten, dass er die türkischen Bemühungen um eine regionale Plattform für Sicherheit und Vertrauensbildung unterstütze.¹⁶ Neben der Billigung durch die EU war vor allem die Äußerung Andrzej Kasprzyks, persönlicher Repräsentant des OSZE-Vorsitzenden für den in der Minsk-Gruppe behandelten Konflikt, der die CSCP ausdrücklich begrüßte, ein entscheidendes Zeichen für die internationale Akzeptanz des Vorstoßes. Außer Iran, der eine Sicherheitskonferenz für den Kaukasus nur unter der Bedingung einer iranischen Beteiligung für sinnvoll hält, gibt es derzeit keinen regional oder international gewichtigen Akteur, der die Errichtung einer CSCP in der heute geplanten Zusammensetzung ablehnt.

Fazit: Die mögliche Bedeutung der CSCP

Alle fünf angesprochenen Staaten haben also ihre jeweiligen Interessen an institutionalisierter Vertrauensbildung und Zusammenarbeit auf regionaler Ebene und es gibt keine international gewichtigen Akteure, die sich gegen die Errichtung der Plattform aussprechen. Dennoch darf vom aktuellen Vorstoß bei nüchterner Betrachtung nicht zu viel erwartet werden. Ein Kernproblem besteht weiterhin im Umgang mit den ungelösten Sezessionskonflikten. Wenn Georgien und Aserbaidschan an ihrer jeweiligen Position festhielten, dass die Wiederherstellung der vollständigen territorialen Souveränität Vorbedingung für eine CSCP ist, so wäre die Initiative vor der ersten Sitzung zum Scheitern verurteilt. Würde aber die Lösung der Konflikte in die Plattform hereingetragen, so bestünde die Gefahr,

dass die Felder, in denen gemeinsame Interessen bestehen, gar nicht erst genutzt werden könnten, weil die Diskussionen um Berg-Karabach, Abchasien und Südossetien eine kooperative Grundstimmung im Keim ersticken würden.

Die CSCP-Initiative zielt darauf, durch regelmäßigen Dialog der Verselbstständigung von Provokationsspiralen vorzubeugen und Felder zu betonen, auf denen gemeinsame Interessen vorhanden sind. Angesichts dessen wirkt es wahrscheinlich, dass die türkische Diplomatie versuchen wird, alle Beteiligten sehr allgemeine Prinzipien der gewaltfreien Problemlösung in Form einer gemeinsamen Erklärung bekräftigen zu lassen, und so einen Dialog in Gang zu bringen.¹⁷ Nach der Abgabe einer solchen Erklärung, die durchaus wertvollen Symbolcharakter hätte, bliebe zu hoffen, dass es der Plattform gelingt, einen Diskursmodus zu finden, der nicht ausschließlich von den Sezessionskonflikten dominiert wird. Sollte dieser Balanceakt gelingen, hat die CSCP durchaus Potential in einigen Bereichen wie der Sicherung von Transportwegen, dem gemeinsamen Aufbau von Infrastruktur oder der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, zu Erfolge zu führen. Als wichtiger als diese konkreten Ergebnisse könnte sich aber die symbolische Betonung einer kaukasischen Schicksalsgemeinschaft erweisen, die eines Tages möglicher Weise an die Stelle nationalistischer Rhetorik treten könnte.

Für die europäische und transatlantische Politik ist die CSCP eine Chance, regionale Kooperation in einer der konfliktgeladensten Umgebungen der Welt zu fördern und damit die eigenen Interessen zu schützen. Weder EU noch NATO werden mittelfristig für Stabilität auf dem Kaukasus sorgen können und auch keine der zahlreichen anderen internationalen Organisationen, die in der Region tätig oder ansässig sind, haben Mittel und Möglichkeiten hierzu. Vielleicht ist daher gerade ein Ansatz, der unterhalb einer internationalen Organisation angesiedelt ist, und damit ein geringeres Maß an Gemeinsamkeiten zur Gründungsvoraussetzung macht, ein neuer Weg. Der Westen hat außerdem wenig zu verlieren, wenn er die Initiative unterstützt. An der nominellen Hauptverantwortung der OSZE für Sicherheit und Stabilität in Europa rüttelt diese nicht und sowohl die USA als auch die EU unterhalten bilaterale Beziehungen zu den beteiligten

¹⁵ Rede von Condoleezza Rice beim German Marshall Fund of the United States, 18.09.2008.

¹⁶ Rede von José Luis Zapatero anlässlich der Eröffnung der Bahçeşehir Universität, 16.09.2008; Olli Rehn »Turkey and the EU: A Win-Win Game«, in: *Turkish Daily News*, 13.10.2008.

¹⁷ Außerdem wäre eine gemeinsame türkisch-armenische Erklärung über die freundschaftliche Nachbarschaft eine denkbare Ergänzung für die Moskauer Erklärung Armeniens und Aserbaidschans.

Staaten, die stark genug sind, dass sie jederzeit Einfluss auf die Vorgänge in der Region nehmen können. Es wäre allerdings denkbar einen EU-Beobachterposten auf der Plattform anzustreben, allerdings erst, wenn klar geworden ist, ob und wie der institutionelle Aufbau Anknüpfungspunkte hierfür bereithält.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der türkische Vorstoß weniger abwegig ist, als er auf den ersten Blick scheinen mag. Es gibt Interessen aller Beteiligten auf einer Kooperationsplattform zusammen zu arbeiten. Die noch sehr flexibel gehaltene Wortwahl bezüglich Aufbau und Arbeitsinhalt derselben trägt den Problemen Rechnung, die ein solcher Vorstoß in dieser speziellen Region mit sich bringen muss. Es besteht ein wesentliches Interesse der EU an einem stabilen Umfeld nicht zuletzt für die Energietransportrouten über den Kaukasus, weswegen es richtig ist, die türkische Initiative weiter substanziell zu unterstützen.