

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Uwe Halbach

Der Kaukasus in neuem Licht

Die EU und Rußland in ihrer
schwierigsten Nachbarschaftsregion

S 35
November 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Politischer Neubeginn im Südkaukasus?**
Die Entwicklung nach der »Rosenrevolution«
- 11 **Entwicklungen im Nordkaukasus**
- 11 Rußlands »Schicksalsregion«
- 14 Tschetschenien als zentraler Gewaltherd
- 17 Anzeichen für eine Läuterung
der russischen Kaukasuspolitik?
- 18 **Europa und Rußland im Kaukasus**
- 18 Wird Europa zum Konkurrenten Rußlands?
- 19 Gibt es eine europäische Kaukasuspolitik?
- 23 Rußland als Partner und Widerpart
- 26 **Europäisierung und Konfliktbearbeitung**
- 26 Europa und die »eingefrorenen« Regional-
konflikte im Südkaukasus
- 31 Machtlos vor dem Pulverfaß?
Der Nordkaukasus als Herausforderung für
europäische Sicherheitspolitik
- 35 **Ausblick**
- 36 **Abkürzungen**

**Der Kaukasus in neuem Licht.
Die EU und Rußland in ihrer
schwierigsten Nachbarschaftsregion**

Nach der Einbeziehung Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans in die EU-Nachbarschaftspolitik ist zu erwarten, daß sich europäische und russische Politik im Kaukasus stärker berühren werden als zuvor. Welche Herausforderungen stellen sich der europäischen Nachbarschaftspolitik in dieser Region, die als der komplizierteste Abschnitt des postsowjetischen Raums gilt? Wo ergeben sich Reibungsflächen zwischen Europa und Rußland, wenn es um Fragen der Stabilität im Kaukasus geht?

In der vorliegenden Studie werden zur Erörterung dieser Fragen neuere Entwicklungen in *beiden* kaukasischen Regionshälften, im Süd- und Nordkaukasus, berücksichtigt. Zwei äußerst unterschiedliche Ereignisse rückten den *Südkaukasus* mit den drei unabhängigen Staaten Georgien, Armenien und Aserbaidschan und den russisch »regierten« *Nordkaukasus* in ein neues Licht: Die »Rosenrevolution« eröffnete Perspektiven für einen politischen Neuanfang in Georgien, das zuvor *das* Anschauungsmodell für fragile Staatlichkeit im GUS-Raum dargestellt hatte. Die Frage war, ob sich der georgische Staat auf demokratisch-rechtsstaatlicher Grundlage erneuern können und so einen Demokratisierungsschub an seine Nachbarn vermitteln würde. Obwohl die Bilanz hier eher ernüchternd ausfällt, wirbelte die »Rosenrevolution« die politische Landschaft von Osteuropa bis Zentralasien auf. Sie gab den Anstoß zur Aufnahme des Südkaukasus in die EU-Nachbarschaftspolitik im Juni 2004. Das andere Ereignis war der bislang abscheulichste Terrorakt in Rußland, das Geiseldrama von Beslan im September 2004. Es lenkte die Aufmerksamkeit europäischer und deutscher Rußlandpolitik über Tschetschenien hinaus verstärkt auf den Nordkaukasus. Diese Region tritt nun als die brisanteste Krisenzone in Europa hervor, gleichzeitig als diejenige, die bislang außerhalb der Reichweite auswärtiger Stabilisierungshilfe und konstruktiver Konfliktbearbeitung liegt. Nach Beslan begannen europäische Akteure auch über entwicklungs- und stabilitätspolitische Initiativen in der kaukasischen Peripherie Rußlands nachzudenken.

Im Unterschied zu den regionsfernen USA und zur euroatlantischen Institution Nato tastet sich die Europäische Union an die kaukasische Region recht

zögernd heran. Die Studie untersucht die Gründe für diese besonders auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik sichtbare Zurückhaltung. In ihren neuen Nachbarschaftsregionen wird die EU nun auch auf diesem Feld gefordert. Und dabei gerät sie in ein Spannungsfeld zwischen einer aktiven Nachbarschaftspolitik und der Rücksichtnahme auf Rußland. Erklärte Absicht europäischer Außenpolitik war es bislang, im Kaukasus in Kooperation mit Moskau, jedenfalls nicht gegen Moskau vorzugehen. Doch in dieser Region ist Rußland ein besonders problematischer Akteur mit einer widersprüchlichen Außen- und Sicherheitspolitik, gerade bei der Behandlung von Separatismus diessseits und jenseits seiner Staatsgrenze. Wie kann Europa Rußland für internationale Bemühungen um Stabilität und Entwicklung auf der gesamten Landbrücke zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer gewinnen? Wie kann es dazu beitragen, die ohnehin komplizierte Region dem unheilvollen Kontext des »Great Game« zu entziehen? Die Handlungsrahmen auswärtiger Politik in den beiden Regionshälften des Kaukasus werden unterschiedlich bleiben, so sehr auch die Konfliktdynamiken in einem regionalen Zusammenhang stehen. Im Nordkaukasus ist das operative Spektrum internationaler Politik stark eingeschränkt. Gleichwohl ergeben sich für die europäische Kommunikation mit Rußland und den kaukasischen Staaten zur Zeit neue Ansatzpunkte:

- ▶ Der Kreml scheint erst jetzt zu begreifen, wie kritisch die Lage im Nordkaukasus ist. Offizielle Stellungnahmen wie die Berichte des von Präsident Putin eingesetzten Nordkaukasus-Beauftragten Dmitrij Kosak sorgten für tiefe Risse im zementierten Selbstbetrug über die »Normalisierung« in und um Tschetschenien. Russische Äußerungen, daß es nun notwendig sei, Sicherheitspolitik in der Region über das Militärische hinaus auszuweiten, an die sozialökonomischen, kulturellen und politischen Wurzeln der Gewalt heranzugehen und dabei auch internationale Hilfe in Anspruch zu nehmen, fanden in Berlin und Brüssel ein positives Echo. Bald wurde allerdings deutlich, an welchen engen Grenzen auswärtige entwicklungs- und stabilitätspolitische Initiativen hier stoßen.
- ▶ Angesichts der ungelösten Regionalkonflikte im Südkaukasus muß Europa nach jedem noch so zarten Anzeichen von Konflikttransformation Ausschau halten und die entsprechenden Ansätze tatkräftig unterstützen. Solche Ansätze zeigen sich zum Beispiel im georgischen Diskurs über Südossetien und Abchasien, wenngleich es immer wieder

krasse Rückfälle in konfrontative Gesten gibt und reale Verhandlungssituationen verhindert werden.

- ▶ Wenn auch die Bilanz der »Rosenrevolution« in der EU mittlerweile kritisch ausfällt, darf diese Ernüchterung nicht in Gleichgültigkeit gegenüber Georgien und der politischen Entwicklung im Südkaukasus umschlagen. Alle drei Staaten betonen ihre Zugehörigkeit zu Europa. Vor allem die sicherheitspolitisch stärker mit den USA verbündete georgische Führung bekundet, daß sie ihre politische Heimat in Europa sieht. Dabei muß sich die EU entscheiden, ob sie ihre Nachbarschaftspolitik in erster Linie als Instrument zur Abwehr weitergehender Integrationswünsche versteht oder ob es darum gehen soll, die kaukasischen Partner dieser Politik durch konkrete Maßnahmen zu politischen und wirtschaftlichen Reformen anzuhalten und an die politischen, rechtlichen und ökonomischen Standards der Union heranzuführen.
- ▶ Rußland gegenüber sollte die EU beharrlich auf eine Klärung der Frage dringen, worin die russischen »nationalen Interessen« im Südkaukasus genau bestehen. Die Unklarheit hierüber ist ein Kernproblem der russisch-georgischen Beziehungen, die von Mißtrauen und Verschwörungstheorien belastet sind. Die Union sollte aktiv zu einer Entkrampfung dieses Verhältnisses beitragen und Rußland überzeugen, daß die Stärkung von Staatlichkeit, die Verbesserung von Regierungsführung, die politische Lösung von Regionalkonflikten und die Bekämpfung von Korruption und »schwarzen Löchern der Ordnungslosigkeit« im gesamten Kaukasus einen Gewinn für alle Seiten darstellt. Die Schnittmenge gemeinsamer Sicherheitsinteressen sollte hier groß genug sein, um Überzeugungskraft zu entfalten.
- ▶ Die EU-Partner müssen unter sich klären, wie sich Europa im Spannungsfeld zwischen Nachbarschaftspolitik und der Beziehung zu Rußland verhalten soll. Innerhalb der erweiterten Union scheiden sich hier die Geister, zeichnen sich Trennlinien zwischen alten und neuen, großen und kleineren, west- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten ab. Deutschland fällt hier eine Vermittlerrolle zu.

Politischer Neubeginn im Südkaukasus? Die Entwicklung nach der »Rosenrevolution«

Der friedliche Regimewechsel in Georgien hat einen entscheidenden Anstoß dazu gegeben, daß der Südkaukasus in die EU-Nachbarschaftspolitik mit einbezogen wurde. Umgekehrt hat sich auch die zuvor schon deutliche euroatlantische Orientierung der georgischen Außen- und Sicherheitspolitik nach der Wende in Tiflis verstärkt.¹ In der georgischen Hauptstadt hißten die »Rosenrevolutionäre« neben einer neuen georgischen Nationalflagge die Fahne der EU. Der von der neuen Führung deklarierte Neubeginn wurde von außen, insbesondere von den USA² und Europa, unterstützt. Auch Rußland zeigte sich anfangs kooperativ. Eine Zeitlang schien es, als könnte die prononcierte Westausrichtung Georgiens mit einem gutnachbarlichen Verhältnis zu Rußland in Einklang gebracht werden. Die neue Führung in Tiflis schwärmte sogar von einer Entkrampfung des Verhältnisses zum großen Nachbarn im Norden. Von allen Staaten im GUS-Raum hatte Georgien im zurückliegenden Jahrzehnt die gespanntesten Beziehungen zu Rußland gehabt.

Bevor die Südossetienkrise im Sommer 2004 diese Beziehungen dann wieder verdüsterte, sah es so aus, als könne der gemeinsame Einsatz für eine bessere Regierungsführung in Georgien ein sinnvoller Ansatzpunkt für eine internationale Stabilitätspolitik im kaukasisch-kaspischen Raum werden. Die neuen Machthaber in Georgien hatten das Ausmaß schlechter Regierungsführung offengelegt, die zuvor vorgeherrscht hatte, und die Außenwelt zugleich aufgefordert, sich zugunsten von »better governance« einzumischen. Bis dato hatte sich das »große Spiel« externer Akteure in diesem Raum überwiegend auf geopolitische Rivalität gegründet. Um eine auch ohne äußere Einwirkung komplizierte Region wie Kaukasien von dieser Überfrachtung mit Geopolitik und

»Great Game« zu befreien und die internationalen Anstrengungen in diesem Raum auf das Ziel »good governance« zu konzentrieren, müßten Rußland, die USA und Europa am gleichen Strang ziehen. Eine Zeitlang schien dies, wie gesagt, in bezug auf Georgien der Fall zu sein. Doch bald darauf verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Moskau und Tiflis wieder. Die russische Diplomatie erlebte bei der Beeinflussung der Wahlen in der Ukraine und in Abchasien ein Debakel und bot sich nachfolgend um so mehr verunsicherten Machteliten im postsowjetischen Raum als Partner für die Verteidigung des politischen Status quo gegen »Farbrevolutionen« und westliche Demokratisierungsmissionen an.

Wie sieht die innenpolitische Bilanz der »Rosenrevolution« aus? Ein Jahr, nachdem Michail Saakaschwili im Januar 2004 mit überwältigender Zustimmung der Wähler die Nachfolge des entmachteten Schewardnadse als Präsident Georgiens angetreten hatte, fiel diese Bilanz eher ernüchternd, bestenfalls ambivalent aus. So hieß es in einer Resolution des Europarats im Januar 2005, das Land habe Entschlossenheit bewiesen, dringend notwendige Reformen anzugehen; durch die Rosenrevolution sei eine sehr starke Regierung entstanden, was vorteilhaft für die Bewältigung der politischen Probleme sein könne. Dies müsse aber mit einem funktionierenden System wechselseitiger Kontrolle der Verfassungsorgane einhergehen. Heute habe Georgien ein semi-präsidentielles System³ »mit sehr starken Machtbefugnissen des Präsidenten, eine schwache parlamentarische Opposition, eine geschwächte Zivilgesellschaft, ein Justizsystem, das noch nicht ausreichend unabhängig und funktionsfähig ist, eine unterentwickelte oder nicht existierende kommunale Demokratie«.⁴ Aus-

¹ Vgl. Konstantin *Saldastanischwili*, Georgien auf dem Weg in die Europäische Union, in: Bernd *Schröder* (Hg.), Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas, St. Ingbert: Röhrig Universitätsverlag, 2005, S. 47–55.

² Die USA – seit 2002 mit rund 200 Militärberatern an der Ausbildung georgischer Streitkräfte beteiligt – nahmen Georgien (ebenso Armenien) in ihr ehrgeiziges, für 16 ausgewählte Länder eröffnetes Hilfsprogramm »Millennium Challenge« auf, aus dem ihm 300 Mio. US-Dollar zufließen werden.

³ Der Wechsel von Schewardnadse zu Saakaschwili kann formal als Transformation eines präsidentiellen Systems in ein semi-präsidentielles betrachtet werden, da ein Premierminister als neue politische Institution eingeführt wurde. Realiter war es eher ein Wechsel zu super-präsidentiellen Machtverhältnissen.

⁴ *Europarat*, EntschlieÙung 1415 (2005) betr. die Einhaltung der von Georgien eingegangenen Pflichten und Verpflichtungen, 24.1.2005, <www.coe.int/t/d/Com/Dossiers/PV-Sitzungen/2005-01/Entschl1415_Georgien.asp#TopOfPage>.

ländische Diplomaten und georgische Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen beklagten, daß der politische Neubeginn zu lange in einer »romantisch-revolutionären« Phase verharre, daß die Reformaktivitäten Professionalität vermissen ließen und noch nicht die Ebene institutioneller Transformation erreicht hätten. Überschwengliches Lob erhielt das neue Georgien nur vom amerikanischen Präsidenten, der in einem spektakulären Auftritt in Tiflis am 10. Mai 2005 das Land als »Leuchtfener der Freiheit für diese Region und die ganze Welt« pries. Allerdings ermahnte auch er seine Gastgeber, daß die wirklich harte Arbeit, die Schaffung demokratischer Institutionen, noch bevorstehe.

Was Grundfunktionen von Staatlichkeit betrifft, hat der Machtwechsel das zuvor drastisch geschrumpfte Vertrauen der Bevölkerung in ihren Staat gestärkt. Allerdings wird die Reformkapazität der jungen Regierung durch hektische Personalwechsel im Verwaltungsapparat immer wieder in Frage gestellt. Den Ministerien steht nur in den wenigsten Fällen erfahrenes Personal vor, dem die Durchsetzung einer überlegten Reformstrategie zuzutrauen ist. Im Mittelpunkt der administrativen Reformen stehen einzelne Sektoren der inneren und äußeren Sicherheit, in denen sich die »Korruptionsstaatlichkeit« besonders deutlich manifestiert. Ziel einschneidender Reformmaßnahmen war vor allem der Polizeiapparat, der aus der Sicht der Bevölkerung ein modernes Raubrittertum verkörpert hatte. Im Bereich des Rechtsschutzes erwartete Georgien Hilfe von der EU. 2004 startete Brüssel als erstmaliges Experiment eine »Rule of Law Mission« im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in Kooperation mit entsprechenden Stellen in Georgien (Justizministerium, Innenministerium, Außenministerium, Nationaler Sicherheitsrat, Oberstes Gericht, Generalstaatsanwaltschaft).⁵

Was aber die *Herrschaft des Rechts* als Hauptdesiderat für alle postsowjetischen Staaten betrifft, hat der Neuanfang in Georgien bislang nicht überzeugt. Vertreter der Zivilgesellschaft, Juristen und auswärtige Beobachter bemängeln, daß der Respekt vor dem Gesetz durch manche Handlungen der neuen Regierung nicht ge-

rade gefördert wurde.⁶ Wichtige Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung wurden teilweise ohne gesetzliche Deckung ergriffen. Mitglieder und Anhänger des gestürzten Regimes wurden aufgrund von Korruptionsvorwürfen verhaftet, konnten sich dann aber von den Anschuldigungen freikaufen, was zwar Geld in die Staatskasse spülte, aber die Herrschaft des Rechts eben nicht förderte. Die Regierung respektiere rechtsstaatliche Prozeduren nicht genügend, lautete die Kritik. Und genau hier hätte ihr wichtigster erzieherischer Auftrag gelegen.⁷ Noch schlimmer war der Vorwurf, daß sich unter der neuen Regierung Menschenrechtsverletzungen häuften. Vor allem die unsäglichen Verhältnisse in den georgischen Gefängnissen gaben Anlaß zur Mißbilligung.

Als eine Hauptpriorität des politischen Neuanfangs hatte die Regierung Saakaschwili die Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens bezeichnet. Diese Agenda tangiert den empfindlichsten Bereich interner und externer Sicherheitspolitik – die Konflikte mit den Sezessionsgebilden Abchasien und Südossetien, den Umgang mit anderen zentrifugalen Landesteilen und das Verhältnis zu Rußland. Mit der Wiedereingliederung Adschariens konnte die neue Führung hier einen Erfolg verbuchen. Unter der Herrschaft ihres Lokalpotentaten Abaschidse hatte sich die für den Handel mit der Türkei wichtige, als ein autonomer Teil Georgiens verfaßte Schwarzmeerprovinz von der Zentralregierung weitgehend getrennt, ohne eine regelrechte Sezession zu vollziehen. Im Frühjahr 2004 wiederholte sich die »Rosenrevolution« in der adscharischen Provinzhauptstadt Batumi. Am 6. Mai flüchtete der Abaschidse-Clan unter russischer Vermittlung ins Moskauer Exil. Adscharien wurde wieder der georgischen Staatlichkeit unterstellt. Die Neugestaltung der Autonomie dieser besonderen Gebietskörperschaft ließ jedoch zu wünschen übrig. Westliche Diplomaten in Tiflis sprachen in diesem Zusammenhang von einer »Potemkin autonomy«. Auch für den Europarat waren die unzureichenden Selbstverwaltungsrechte, die der Provinz gewährt wurden, einer der Hauptpunkte

⁵ Sylvie Pantz (Head of Mission EUJUST THEMIS), *The EU Rule of Law Mission to Georgia*, in: EuroFuture. The Quarterly Review on EU International Action, Frühjahr 2005, S. 28–30.

⁶ Barbara Minderjahn, *Georgiens dornenreicher Weg zur Demokratie nach der Rosenrevolution. Eine einmalige Chance für Recht und Gerechtigkeit wurde verpaßt*, in: Das Parlament, 21.2.2005, S. 13.

⁷ Eine georgische Anwältin dazu: »Ich denke, dass der Präsident und sein Team einen großen Fehler gemacht haben, den sie nicht mehr korrigieren können. Sie haben die Chance verpaßt, in der Gesellschaft Respekt für das Gesetz und die staatlichen Institutionen zu etablieren« (zit. in: ebd.).

seiner Kritik an der neuen Regierung. Dabei vergab Tiflis eine große Chance. Denn wenn Adscharien ein vorbildliches Autonomiemodell zugestanden worden wäre, hätte dies anderen abtrünnigen Landesteilen eine Perspektive für die friedliche Reintegration in den georgischen Staat unter Wahrung ihrer Eigenständigkeit und Selbstbestimmung eröffnen können.

Zieht man eine erste Bilanz der »Rosenrevolution«, so drängt sich die Frage auf, ob das Land einen Gewinn an Demokratie erlangt hat. Hier äußern georgische und auswärtige Beobachter Zweifel. Diese richten sich insbesondere auf die Monopolstellung der neuen Regierungskräfte im politischen System des Landes. Selbst an der Seite Saakaschwilis stehende Vertreter der Zivilgesellschaft attestieren den neuen Machthabern bedenkliche autoritäre Tendenzen. Der Entwurf eines neuen Wahlgesetzes verleiht dem Präsidenten nahezu vollständige Kontrolle über die Zentrale Wahlkommission.⁸ Schon wenige Wochen nach der »Rosenrevolution« monierten Mitstreiter Saakaschwilis die Eile, mit der Verfassungsnovellen zur Ausweitung präsidialer Befugnisse ohne öffentliche Diskussion und ohne die Parlamentsneuwahlen abzuwarten forciert wurden. Meinungsumfragen zeigten bereits im März 2005 eine deutlich abgeschwächte, wenn auch im Vergleich zum »ancien régime« immer noch breite Zustimmung der Bevölkerung zur Politik der neuen Führung.⁹ Der Generalsekretär des Europarats nannte nach einem Besuch in Georgien im April 2005 eine Reihe von Problemen, deren Lösung für die »weitere Präsenz Georgiens im Europarat« ausschlaggebend sein werde (Status Adschariens, Ratifizierung der Sozialcharta Europas, Beitritt zu den Konventionen über nationale Minderheiten und deren Sprachen, Erweiterung der lokalen Selbstverwaltung).

⁸ Liz Fuller, *Is Georgia Becoming Progressively Less Democratic?* in: Eurasia Insight, 4.7.2005, <www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp070405_pr.shtml>.

⁹ Im März 2005 gaben 39% der Befragten an, das Land entwickle sich in die falsche Richtung. Im Februar 2004 hatten noch 79% eine gegenteilige Meinung vertreten. Nur noch 37% waren im März der Auffassung, die Lebensverhältnisse hätten sich unter Saakaschwili verbessert, 34% waren anderer Ansicht. Immerhin sprachen sich auch bei der März-Umfrage noch 72% gegen eine Rückkehr zu der Art von Regierungsführung aus, die unter Schewardnadse vorgeherrscht hatte. Mit 38% Zustimmung blieb Saakaschwili im März der populärste Politiker, wenngleich auch die Zustimmung zu ihm in den zurückliegenden sechs Monaten um 25% gesunken war, Zaal Anjaparidze, *Saakashvili Concerned As His Margin of Support Continues to Decline*, in: Eurasia Daily Monitor, 2 (18.4.2005) 75.

Doch es gibt auch Errungenschaften zu verzeichnen: Eine der sichtbarsten Leistungen der neuen Führung ist die deutliche Erhöhung des Staatsbudgets dank einer effizienteren Steuer- und Zollerhebung und der Korruptionsbekämpfung. Zu den Verbesserungen auf wirtschaftlichem Feld gehört eine radikale Steuerreform. 2005 plazierte sich Georgien auf den Ranglisten verschiedener Untersuchungen internationaler Organisationen zu Themen wie Korruption, wirtschaftliche Freiheit, Reformfreudigkeit und Wettbewerbsfähigkeit besser als in den Vorjahren.

Wie die Bilanz der »Rosenrevolution« auch ausfallen mag, ihre Vorbildwirkung auf die Nachbarn Georgiens ist nicht zu unterschätzen. Dies zeigte sich zuletzt vor allem in Aserbaidshan, wo am 6. November 2005 Parlamentswahlen durchgeführt wurden. So gab die Rede des amerikanischen Präsidenten in Tiflis am 10. Mai den aserbaidshanischen Oppositionskräften Auftrieb, die nach den gefälschten Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2003 und der Herrschaftsübertragung innerhalb der Alijew-Familie unter massiven Druck des staatlichen Repressionsapparats geraten waren.¹⁰ Die USA und andere westliche Akteure hatten damals, im »Herbst der Patriarchen«, in ihrem Verhalten gegenüber den Regimen im Südkaukasus irritierende Signale gesetzt: Den Machtwechsel in Georgien hatten sie unterstützt, der dynastische Stabwechsel innerhalb der Alijew-Familie war dagegen eher mit Erleichterung über politische Kontinuität im strategisch bedeutsamen Aserbaidshan aufgenommen worden, wobei sich die Empörung über die Wahlmanipulationen in Grenzen hielt. Anders als im Falle Georgiens sah man im Westen das Regime in Aserbaidshan nicht als hinfällig und die Opposition nicht als politisch reif genug an, um einen Regimewechsel gutzuheißen. Erst mit Verzögerung protestierten Washington und andere Zentren der internationalen Politik gegen die Repressionen, mit denen die Regierung unter dem neuen Präsidenten Ilham Alijew gegen ihre Gegner vorging. In der Folgezeit zeigte das Regime eine »verwirrende Mischung aus Repression, plötzlichen Liberalisierungsschritten, Wahlmanipulationen, Modernisierungsversprechen und erneuter Repression«.¹¹ Die Parlamentswahlen am 6. November 2005 wurden in Washington, Brüssel und Straßburg nun

¹⁰ Haroutian Khachatryan/Alman Mir-Ismaïl, *Sizing Up The »Bush Effect« in Armenia and Azerbaijan*, in: Eurasia Insight, 9.6.2005, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060905.shtml.

¹¹ Heinrich Böll Stiftung, *Regionalbüro Südkaukasus, Tbilisi, Politischer Jahresbericht 2004/2005*, Tiflis, Juli 2005, S. 9.

ähnlich wie die in Georgien 2003 zum Lackmустest für die Demokratiefähigkeit Aserbaidschans erhoben und von Empfehlungen des Europarats hinsichtlich der Besetzung der regionalen und zentralen Wahlkommissionen begleitet. Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 hatten gezeigt, daß das Land von »fairen und freien« Wahlen noch weit entfernt war. Allerdings entließ das Regime auf Drängen des Europarats die meisten der im Herbst 2004 verhafteten und verurteilten Oppositionellen. Im Mai 2005 wies Präsident Alijew seine Verwaltung an, die Voraussetzungen für Wahlen nach internationalem Standard zu schaffen. Die aktivsten Oppositionsparteien Músavat (Gerechtigkeit), Volksfront und Demokratische Partei schlossen sich zu einem Block namens »Azadliq« (Freiheit) zusammen. Jugendbewegungen nach georgischem und ukrainischem Vorbild machten gegen die Herrschenden mobil. Die Regierung reagierte mit Schikanen gegen ihre Herausforderer, war aber andererseits bemüht, nach außen hin den Eindruck zu vermitteln, sie wolle Wahlfälschung vermeiden und könne sich »faire und freie Wahlen« angesichts einer politisch nicht besonders überzeugenden Opposition auch leisten. Zwei Wochen vor den Wahlen ließ sie einige vorher nicht gestattete Instrumente zu, die Wahlbetrug erschweren sollten (u.a. Exit Polls vor den Wahllokalen). Die Parlamentswahlen wurden dann trotz einiger Verbesserungen gegenüber den Präsidentschaftswahlen von internationalen Beobachtern beanstandet. Die OSZE bezeichnete die Stimmentauszählung in 43 Prozent der untersuchten Fälle als schlecht bis sehr schlecht. Die Beobachterdelegation der GUS stellte dagegen die Verhältnisse auf den Kopf: Nicht die Wahlen seien zu tadeln, sondern die Wähler-Nachbefragungen und die Arbeit der OSZE-Delegation. Damit wurde der Graben vertieft, der sich zwischen der OSZE und der GUS nach den »Farbrevolutionen« in Georgien und der Ukraine über die Kriterien demokratischer Wahlen geöffnet hatte.¹²

Beide Kontrahenten im aserbaidshanischen Wahlkampf – Regime und Opposition – repräsentieren überwiegend die hauptstädtischen Eliten und Intelligenzschichten. Das eigentliche soziale Protestpotential findet sich eher in den wirtschaftlich und politisch marginalisierten Bevölkerungsgruppen am Rande oder außerhalb Bakus.¹³ Im Vorfeld der Wahlen

wurden Risse in der Machtelite deutlich, die für Präsident Alijew keine geringere Herausforderung darstellen als die Anfechtung seines Regimes durch die Opposition. Einige Minister waren wegen Illoyalität und angeblichen Verbindungen zu Regimegegnern aus der Regierung ausgestoßen worden.

In Armenien, dem am engsten mit Rußland verbündeten Staat in der Region, konstatierten Meinungsumfragen 2004 eine Verschiebung außenpolitischer Orientierungen in der Bevölkerung hin zu einer stärkeren Integration mit der euroatlantischen Welt.¹⁴ Die organisatorisch schwachen oppositionellen Kräfte gegen das Regime des Präsidenten Kotscharjan sammelten sich unter der Parole einer »prowestlichen Koalition«.¹⁵ Aber auch die Regierung intensivierte ihre Beziehungen zur Nato und zur EU. Auch wenn die meisten Beobachter für Armenien keine »Farbrevolution« voraussehen und die enge Sicherheitspartnerschaft mit Rußland nicht ernsthaft in Frage steht, betrachtet Moskau derartige Trends mit gesteigertem Argwohn. Die innenpolitische Situation in Armenien ist im Vergleich zu Georgien und Aserbaidshan eher stagnativ. Nach den – ebenfalls als gefälscht angefochtenen – Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2003 boykottiert die Opposition bis heute das Parlament. Was die »Europäisierung« der armenischen Politik betrifft, ist erwähnenswert, daß die Regierung auf Druck des Europarats und der EU im Sommer 2005 Vorschläge für eine Verfassungsreform vorgelegt hat, die von der Venedig-Kommission des Europarats ausdrücklich gutgeheißen wurden. Danach soll das Parlament, das bislang gegenüber der Exekutive weitgehend einflußlos gewesen ist, als Verfassungsorgan aufgewertet werden. Es ist aber fraglich, ob eine Verfassungsreform in einem postsowjetischen Staat die realen politischen Machtverhältnisse transformiert.

¹² Schlechte Noten der OSZE für Aserbaidshan. Zu viele Unregelmäßigkeiten bei der Parlamentswahl, in: NZZ, 8.11.2005, S.3.

¹³ Heinrich Böll Stiftung, Regionalbüro Südkaukasus, Tbilisi, Politischer Jahresbericht 2004/2005 [wie Fn. 11], S. 9.

¹⁴ Von 2000 Befragten einer Meinungsumfrage des Armenian Center for National and International Studies wünschten zwei Drittel eine Aufnahme ihres Landes in die EU, nur noch 12% sprachen sich dagegen aus. Noch ein halbes Jahr zuvor hatten bei ähnlichen Umfragen zur außenpolitischen Orientierung deutliche Mehrheiten der Armenier für eine verstärkte Integration ihres Landes in die GUS und die enge Zusammenarbeit mit Rußland votiert. Emil Danielyan, Polls Show Pro-Western Shift in Armenian Public Opinion, Eurasia Insight, 11.1.2005.

¹⁵ Mariam Levina, Opposition Still Boycotting Armenian Parliament, 9.2.2005 (Institute for War and Peace Reporting [IWPR], Caucasus Reporting Series [CRS], Nr. 273).

Entwicklungen im Nordkaukasus

Rußlands »Schicksalsregion«

In den nordkaukasischen Teilrepubliken verdichten und kombinieren sich Probleme wie Gewaltdiffusion, miserable Regierungsführung und sozialökonomische Regression dermaßen, daß die Region zunehmend als *Schicksalsregion* der Russischen Föderation gilt.¹⁶ Das Ausmaß der Krise wurde der Europäischen Union erst nach dem Geiseldrama in Beslan bewußt. Bis dahin hatte sich das Augenmerk der EU fast nur auf Tschechien gerichtet. Nun geriet eine kaukasische Teilrepublik nach der anderen durch die Aktivität diverser Gewaltakteure, wachsende Opposition gegen korrupte lokale Machteliten und eine verfehlte föderale Politik in die Schlagzeilen. Es wurde deutlich, daß der Nordkaukasus nicht nur den instabilen Südrand Rußlands, sondern auch die brisanteste Krisenzone Europas nach der militärischen Deeskalation der Balkankonflikte darstellt.

In seiner Jahresrede an die Nation vor der Staatsduma am 25. April 2005 zählte Präsident Putin die Stabilisierung des Nordkaukasus und die Verbesserung der sozialen Infrastruktur in der Region zu den dringlichsten Aufgaben der russischen Politik. Bislang ist der Nordkaukasus freilich derjenige Teil Rußlands, an dem sich die »Illusion des Putinismus«, die »Vorstellung, Politik, Gesellschaft und zunehmend auch die Wirtschaft bis in den letzten Winkel des Landes – sowie darüber hinaus – »polittechnologisch« steuern zu können»¹⁷, am härtesten stößt. Die russische Politik mußte hier ihre schmerzlichsten Ohnmachtserfahrungen machen. Diese haben allerdings den Putinschen Reflex »Ich brauche noch mehr Macht« eher verstärkt, als daß sie dem Präsidenten zu der Einsicht verholfen hätten, den Erfolg in einem weniger zen-

tralistischen Ansatz zu suchen: »Denn das eigentliche Problem«, so der Rußland-Kenner Gernot Erler, »ist, daß niemand Verantwortung übernimmt, weil sie nicht delegiert wird.«¹⁸

Im Südlichen Föderalbezirk – zu dem die nordkaukasischen Teilrepubliken von Dagestan im Osten bis Adygien im Westen sowie die großen russischen Regionen Stawropol und Krasnodar gehören – kommen auf 100 000 Einwohner 1180 Mitarbeiter von Sicherheits- und Geheimdienstapparaten.¹⁹ Zu dieser massiven Präsenz von Sicherheitsorganen hinzuzurechnen ist die hohe Truppenkonzentration in und um Tschechien. Trotz dieser enormen Dichte staatlicher Gewalt erweist sich der Nordkaukasus von Monat zu Monat mehr als *die Ohnmachtszone* der Russischen Föderation. Immer mehr Waffen geraten hier in die Hände privater Gewaltunternehmer. Schon während des ersten Tschetschenienkriegs florierte der Waffenhandel. Damals belieferten korrupte Angehörige der russischen Streitkräfte ihren militärischen Gegner mit Waffen. Inzwischen sind nicht mehr die tschetschenischen Rebellen die Hauptkunden, sondern diverse kriminelle Netzwerke in der Region. Zudem steigt in der Bevölkerung, so nach Beslan auch in dem zuvor relativ friedlichen Nordossetien, aufgrund der Unzuverlässigkeit staatlicher Sicherheitsorgane das Bedürfnis nach Selbstschutz und privater Bewaffnung.²⁰ Zum Zustand der staatlichen Sicherheitsapparate äußerte sich ein ehemaliger KGB-Offizier anlässlich der Kämpfe in Naltschik am 13. Oktober 2005 wie folgt: »Ich kann nicht eine einzige Republik im Nordkaukasus nennen, in der die Sicherheits- und Rechtssysteme funktionieren. Überall nur gewaltige Korruption und Verrat. Es ist lächerlich, unter solchen Bedingungen von Terrorismusbekämpfung zu sprechen.«²¹

¹⁶ »Unless the Kremlin copes with the issue of Caucasus, it will not be possible for Russia to enter on the path of democratic reform, to make the attempt to create a modern country, open to global cooperation. Caucasus is today a source of disintegration of the Russian state, of its structures and society« (Maciej Falkowski, North Caucasus: the Russian Gordian Knot, Warschau: Centre for Eastern Studies [CES], Dezember 2004 [CES Studies 16], S. 44).

¹⁷ Hans Joachim Spanger, Das gefährliche Antlitz des Putinismus, in: Handelsblatt, 20.4.2005, S. 8.

¹⁸ Gernot Erler, zitiert in Markus Wehner, Putins Angst vor der Ohnmacht. Gernot Erler sieht Rußland kritischer als der Kanzler, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 15.5.2005, S. 8.

¹⁹ Moskovskij Komsomolec, 16.6.2005.

²⁰ Murat Gabarayev, Investigation: North Ossetia's Arms Bazaar, Wladikawkas, 10.8.2005 (IWPR, CRS Nr. 299).

²¹ Zitiert in RFE/RL Newslines, 14.10.2005, <www.rferl.org/newslines/2005/10/1-RUS/rus-141005.asp>.

In sozialökonomischer Hinsicht sticht die Region innerhalb der Russischen Föderation durch eine überdurchschnittliche Abhängigkeit vom föderalen Haushalt, wachsende Armut und starke soziale Polarisierung heraus. Dabei bieten die natürlichen Bedingungen (Klima, Bodenbeschaffenheit, Rohstoffvorkommen) dem Nordkaukasus ganz andere ökonomische Voraussetzungen.²² Tschetschenien, Dagestan und Inguschetien decken ihren Haushalt zu mehr als 85 Prozent aus Bundesmitteln. Die Arbeitslosigkeit liegt in Tschetschenien bei 70 Prozent und treibt junge Leute in diverse Netzwerke von Kriminalität und Gewaltökonomie. 26 Prozent der gesamten Wirtschaftstätigkeit im Südlichen Föderalbezirk entfallen auf kriminelle Schattensektoren – in Dagestan sind es 44 Prozent (insgesamt in Rußland 17%).²³ Selbst eine ökonomisch bessergestellte und der tschetschenischen Kampfzone nicht benachbarte Republik wie Kabardino-Balkarien verzeichnet wachsende Wirtschaftsprobleme: 20 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung sind hier arbeitslos; 60 Prozent des Republikhaushalts werden von Moskau finanziert, wobei die gesetzten Ziele meist unerreicht bleiben.²⁴

Die Wirtschafts- und Entwicklungsförderung in der Region müßte sich besonders auf die Hochlandzonen und Gebirgssiedlungen konzentrieren. Ohne entwickelte lokale Wirtschaft werden vor allem die Bergsiedlungen zu Brutstätten des Radikalismus. Ein gewisses Entwicklungspotential, etwa im Bereich des traditionellen Obstanbaus, gibt es hier durchaus.²⁵ Doch die politischen Realitäten und administrativen Strukturen werden die Einführung eines jeden entwicklungspolitischen Programms von außen außerordentlich erschweren. Denn in politischer Hinsicht bildet der Nordkaukasus eine Notstandsregion ersten Ranges. Hier werden gravierende Schwächen

²² Der Nordkaukasus ist die landwirtschaftlich fruchtbarste Region der Russischen Föderation. 75% der Böden sind hier agrarisch nutzbar (im Durchschnitt Rußlands sind es 12%). Auch seine Infrastruktur prädestiniert den Nordkaukasus zu einer weit besseren Wirtschaftssituation, als sie tatsächlich ist: Die Region ist ein Schnittpunkt wichtiger Land-, Wasser- und Luftwege.

²³ Angaben aus dem unveröffentlichten Kosak-Bericht, siehe Ria Novosti, 17.6.2005; siehe auch Moskovskij Komsomolec, 16.6.2005.

²⁴ Valery Khatazhukov, Kabardino-Balkaria: End of the Road for Kokov?, Naltschik, 12.1.2005 (IWPR, CRS Nr. 269).

²⁵ »Local farmers grow excellent produce [...] In this impoverished region, a little funding could go a long way« (Robert Bruce Ware, Extremist Economics, in: Moscow Times, 17.1.2005).

der russischen Regionalpolitik und der lokalen Administration deutlich. Moskaus Politik in der Region war bislang rein reaktiv. Sie scheiterte daran, daß sie einseitig auf vordergründige Sicherheitsbelange ausgerichtet war und fundamentale sozialökonomische Probleme, ethnische Konfliktpotentiale und kulturelle Traditionen ignorierte. Einerseits wurden Führungsspitzen wie in Inguschetien aus Putin-nahen Sicherheitsapparaten rekrutiert und der zuvor dort regierende, von der lokalen Bevölkerung als einziger Politiker in der Region geachtete Präsident Ruslan Auschew wegen seiner kritischen Haltung gegenüber der Tschetschenienpolitik des Kreml aus dem Amt gedrängt; andererseits richteten sich regionale Führer in einer autokratischen Territorialherrschaft ein, in die Bundespolitik kaum noch einzudringen vermochte. Entgegen der Vorstellung vom sezessionistischen Domino-Effekt, der von Tschetschenien ausgeht, stehen die regionalen Machteliten politisch nicht im Widerspruch zum Kreml, wohl aber in krassem Widerspruch zu der Gesellschaft, die sie »regieren«.

Die Verbesserung von Regierungsführung im Nordkaukasus ist eine der größten innenpolitischen Herausforderungen für den Kreml. Bisher setzt sich das politische System hier aus den unerfreulichsten Komponenten postsowjetischer Realität zusammen: aus alten sowjetischen Provinzeliten und Führern sogenannter »Business-Mafias«.²⁶ Der Kosak-Bericht, eine von Präsident Putin in Auftrag gegebene Analyse der Lage im Nordkaukasus (siehe dazu unten, S. 17), beschreibt die politische Kultur in der Region wie folgt: »In allen nordkaukasischen Republiken werden die leitenden Ämter in den Staatsorganen ebenso wie wirtschaftliche Machtpositionen von Personen besetzt, die miteinander verwandt sind [...]. Die Willkür der Machtorgane ruft beim größten Teil der Bevölkerung soziale Apathie hervor.«²⁷ Dieser Bericht und andere Quellen schildern einen Grad der Privatisierung politischer Macht, der über das übliche Maß an Vetternwirtschaft und Korruption in den Regionen der Russischen Föderation weit hinausgeht. Zwischen 40 und 90 Prozent der Geschäftsleute in den nordkaukasischen »Föderationssubjekten« geben an, ständig mit der Willkür und dem ungesetzlichen Verhalten lokaler Machtapparate konfrontiert zu sein. Ein Mit-

²⁶ Fiona Hill, Governing Russia: Putin's Federal Dilemmas, in: New Europe Review, 2 (17.2.2005) 1, S. 3–7.

²⁷ Zitat aus dem unveröffentlichten Kosak-Bericht in: »Kreml studiert Kosaks Bericht: Wird die Politik im Nordkaukasus geändert?«, Ria Novosti, 22.6.2005; siehe auch Moskovskij Komsomolec, 16.6.2005.

arbeiter der Menschenrechtsorganisation Memorial nennt die Herrschaftssysteme im Nordkaukasus »Schattenregime«. »Ihnen gehören Geheimdienstler, Milizionäre und Militärs an, die schalten und walten, wie sie wollen [...] Diese halbstaatlichen Schattenmächte senden Todesschwadronen aus, foltern und morden. All das im Namen des Kampfes gegen den Terror.«²⁸

Eine Änderung der Situation würde einen tiefgreifenden Kaderwechsel erfordern. Doch der stößt auf zwei grundlegende Hindernisse: Erstens verfügt Moskau kaum über Kaderreserven in dieser Region. Und zweitens birgt jedes radikale Eingreifen in die Verhältnisse vor Ort unkalkulierbare Risiken.²⁹ Die lokalen Regime stecken in einer akuten Legitimationskrise. In letzter Zeit wächst und radikalisiert sich die Opposition gegen die herrschende Nomenklatura. Das gilt besonders für die kleinste Teilrepublik, für Inguschetien. Gerade hier, wo die »Putinsche Machtvertikale« mit Murat Sjasikow ihren Mann vor Ort direkt plazierte hat, wurden die politischen Verhältnisse immer prekärer. Auch in Nordossetien brandete nach dem Geiseldrama in Beslan eine Welle der Opposition gegen Präsident Dzasochow an – wegen seiner als schmachvoll empfundenen Rolle während und nach dem Anschlag. Im Mai 2005 gab der Kreml diesem Druck nach und überredete Dzasochow zum Rücktritt. Offiziell war man dabei peinlichst darauf bedacht, diese Entscheidung nicht mit dem Druck der Straße in Verbindung zu bringen. In Karatschai-Tscherkessien geriet Präsident Mustafa Batdyjew in eine ähnliche Situation, nachdem sein Schwiegersohn zur Hauptfigur in einem blutigen Mafia-Drama geworden war. In Kabardino-Balkarien mußte Präsident Kokow kürzlich sein Amt räumen.

²⁸ Zitiert von Jens Hartmann, Dschihad erobert den Kaukasus, Welt am Sonntag, 16.10.2005, <www.wams.de/data/2005/10/16/789732.html>.

²⁹ Dieses Dilemma wird zum Beispiel beim Verhalten des Kreml gegenüber Dagestan deutlich. Als sich Putins Nordkaukasusbeauftragter Dmitrij Kosak im Juni 2005 in die derzeit brisanteste Teilrepublik der Region begab, erwartete man die Absetzung des seit 1992 amtierenden 72jährigen Republikführers Magomedow, der hier nicht den Präsidententitel trägt, sondern einem kollektiven Präsidialorgan (Staatsrat) vorsteht. Statt dessen stärkte Kosak dem Patriarchen den Rücken und verlieh ihm den Orden erster Klasse »Für den Dienst am Vaterland«. Ein von Moskau initiiertes Führungswechsel hätte in der hochkomplizierten, von ethnischer Konkurrenz und Machtkämpfen geprägten politischen Situation in der Vielvölkerrepublik am Kaspischen Meer in der Tat schwer kalkulierbare Risiken enthalten.

Am meisten Anlaß zur Besorgnis gibt die Situation in der größten Teilrepublik der Region, in Dagestan (2,6 Mio. Einwohner aus einer Vielzahl von Volksgruppen). Hier ging eine Welle politischer Morde und Terrorakte (70 allein in der ersten Jahreshälfte 2005) in Gefechte zwischen Sicherheitsorganen und Freischärlern über. Die Kämpfe rufen die Erinnerung an den Dagestan-Feldzug des tschetschenischen Kriegsherrn Bassajew vom August 1999 wach, der in der offiziellen Darstellung des Kreml der Auslöser für den zweiten Tschetschenienkrieg war, und provozierten die Frage, was Moskau mit diesem Krieg denn nun erreicht habe. Im Sommer 2005 stellten russische Medien fest, daß Dagestan zum »zweiten Tschetschenien« geworden sei, daß Angriffe gegen Rechtsschutz- und Sicherheitsorgane sich hier inzwischen stärker häuften als in der Nachbarrepublik.³⁰ Der schon erwähnte Report des Nordkaukasusbeauftragten Dmitrij Kosak warnte eindringlich: Die Entwicklung in Dagestan laufe völlig aus dem Ruder und könne zum Zerfall der Republik und zur Bildung quasi-staatlicher Formationen in Nord-, Süd- und Zentraldagestan führen. Der unveröffentlichte Bericht weist auf eine brisante Mischung aus ethnischen, sozialen, politischen und religiösen Konflikten hin. In der Bevölkerung habe sich eine hohe Gewaltbereitschaft angesammelt, in den Gebirgsregionen wachse zudem die Zahl von »Scharia-Enklaven«.³¹ Die Grenze zwischen Tschetschenien und Dagestan wird zunehmend von bewaffneten Gruppen überschritten. Doch die Übergriffe gehen nicht nur auf das Konto der Rebellen. Auch Teile des offiziellen prorussischen tschetschenischen Machtapparats, Truppen des Kadyrow- oder des Jamadajew-Clans, intervenieren im Grenzgebiet zwischen Tschetschenien und Dagestan oder auf dem Territorium der Nachbarrepublik. Am Südrand Rußlands wächst somit auch das Potential für Konflikte zwischen den Teilrepubliken.

In letzter Zeit tauchten neue militante Jihad-Formationen auf – etwa die 2002 in Kabardino-Balkarien gegründete Bewegung »Jarmuk«. Deren Mitglieder wurden angeblich in Ausbildungslagern des tschetschenischen Kriegsherrn Ruslan Gelajew im Pankisi-

³⁰ Nezavisimaja gazeta, 6.6.2005.

³¹ Kozak sčetaet, čto v bližajšee vremja vozmožen »razval Dagestana« [Kosak hält den »Zerfall Dagestans« in nächster Zeit für möglich], Kavkaz.Memo.Ru, 9.7.2005; <www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/827220.html>; Andrei Smirnov, Leaked Memo Shows Kremlin Fears Collapse of Dagestan, in: Eurasia Daily Monitor, 14.7.2005; Dagestan: Can the Center Hold?, in: Chechnya Weekly, 6 (14.7.2005) 27, S. 2–3.

Tal trainiert. In der binationalen Teilrepublik im mittleren Abschnitt des Nordkaukasus hat sich ein buntscheckiges Feld von »jamaat« gebildet, von lokalen Islamgemeinden, die sich von den Republikbehörden und der offiziellen Geistlichkeit abgrenzen, weil sie beide für korrupt halten. Einige dieser »jamaat« haben militärische Strukturen gebildet.³² Kräfte aus diesem Lager waren in die Gefechte verwickelt, die sich am 13. Oktober 2005 Kämpfer der »Kaukasusfront« mit Sicherheitskräften in der Republikhauptstadt Naltschik lieferten und die mindestens 140 Todesopfer forderten. Im Juli 2004 waren bei ähnlichen Kämpfen in Inguschetien 90 Menschen ums Leben gekommen.

Diese Entwicklungen deuten darauf, daß sich die islamistische Gewalt auf den gesamten Nordkaukasus und nach Südrußland hin ausweitet. Auch Aserbaidschan, das muslimische, wenngleich stark nach Westen ausgerichtete und schon in vorsowjetischer Zeit weitgehend säkularisierte Land im Südkaukasus, wird von dieser Dynamik in Mitleidenschaft gezogen. Andererseits müssen offizielle Mitteilungen über einen Flächenbrand islamistischer Gewalt mit Vorsicht aufgenommen werden. Im gesamten postsowjetischen Raum wird zwischen observanten Muslimen, politisch aktiven, aber gewaltlosen Islamisten und »Jihad« proklamierenden Terroristen nicht deutlich genug unterschieden. Das Schlagwort »Wahhabiten« wird in Rußland so inflationär zur Etikettierung des Feindes benutzt, daß sein distinktiver Gehalt fast vollständig verlorengegangen ist.³³ Daran beteiligen sich nicht nur die Staatsorgane, sondern auch die offizielle Geistlichkeit, die in der lokalen Bevölkerung oft keine Autorität genießt und ihre Gegner und Kritiker gerne pauschal als »Wahhabiten« diffamiert.³⁴ Gerade das erwähnte Kabardino-Balkarien bietet Beispiele für die fragwürdige Konstruktion einer »Wah-

habismusgefahr«.³⁵ Im gesamten Nordkaukasus – nicht mehr nur in der unmittelbaren Nachbarschaft Tschetscheniens – operieren ganz unterschiedliche Gewaltakteure mit den verschiedensten Motiven. Sie bilden ein Gemisch, das sich nicht auf »internationalen Terrorismus« und »Wahhabismus« reduzieren läßt. Hier fließen politische Machtkämpfe zwischen ethnischen oder anderweitig bestimmten Seilschaften, mafiöse Auseinandersetzungen, Racheaktionen gegen Staatsorgane, die ihrerseits terroristisch gegen die Zivilbevölkerung vorgegangen sind, und religiös-ideologische Schlachten an der muslimischen Kolonialperipherie Rußlands ineinander über. Dabei bildet Tschetschenien nach wie vor den Mittelpunkt der nordkaukasischen Krise. Allerdings gibt es mittlerweile auch autonome Gewaltherde in den Nachbarregionen.

Tschetschenien als zentraler Gewaltherd

Als Präsident Putin bei seinem Deutschlandbesuch im Dezember 2004 auf einer Pressekonferenz auf die Situation in Tschetschenien angesprochen wurde, wies er den Terminus »Krieg« pikiert zurück. Es gebe dort schon seit Jahren keinen Krieg mehr. Man könne beruhigt nach Hause gehen und die Vorweihnachtszeit genießen.

Ob man nun die Begriffe »Krieg«, »Guerilla« oder »Terrorismus« (und ausschließlich auf Gewalt fixierter »Anti-Terrorismus«) wählt, in jedem Fall wird die Kaukasusrepublik nach wie vor von einem Ausmaß an Gewalt beherrscht, das von »Befriedung« weit entfernt ist. Die Bevölkerung ist in beiden Kriegen dezimiert, die ohnehin schwache Infrastruktur zerschlagen wor-

32 Andrew McGregor, The Jamaat Movement in Kabardino-Balkaria, in: Terrorism Monitor. In-Depth Analysis of the War on Terror, 3 (7.4.2004), 7, S. 3–6.

33 Uwe Halbach, Rußlands Welten des Islam, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2003 (S 15/03), S. 9–11.

34 Zum fehlerhaften Umgang der staatlichen und religiösen Behörden mit islamistischen Bewegungen im Nordkaukasus siehe Ruslan Kurbanov, Interaction between Power and Religion in Daghestan: Experience, Errors, and Lessons, in: Central Asia and the Caucasus (Lulea), 33 (2005) 3, S. 77–88.

35 In der Teilrepublik droht sich zu wiederholen, was 1999 in Dagestan eingeleitet wurde: Ein Krieg der Behörden gegen den »Wahhabismus«, der sich als kontraproduktiv erwiesen hat, weil er auch gemäßigte islamistische Kräfte in die Militanz trieb. In Kabardino-Balkarien rüsteten die Staatsorgane gegen den religiösen Extremismus auf. Zu diesem Zweck schloß die Regierung einfach die meisten Moscheen. Die Sicherheitsbehörden erstellten eine Liste mit »Staatsfeinden«. Ein Repräsentant der lokalen Geistlichkeit dazu: »Die Polizisten gingen in den Dörfern in die Moscheen, notierten diejenigen, die fünf Mal täglich zum Gebet kamen – und setzten ihre Namen auf die Extremistenliste« (zit. in: Florian Hassel, Ausweitung der Terrorzone, in: Frankfurter Rundschau, 7.2.2005, S. 3).

den.³⁶ Obwohl im Winter die Kämpfe erfahrungsgemäß abflauen, begann das Jahr 2005 gleich mit neuen Kämpfen. Die gezielte Entführung von Verwandten Maschadows und anderer Rebellenführer veranlaßte die Separatisten, am 9. Januar in einem Brief an das Europaparlament davor zu warnen, daß das Prinzip der Sippenhaft bei der Terrorismusbekämpfung in Rußland zur Regel zu werden drohe. Bei Entführungen von Menschen durch diverse Gewaltakteure – seien es die Leute Ramsan Kadyrows, russische Sicherheitskräfte oder Rebellen – hält Tschechenien einen Rekord.³⁷ Im Jahr 2004 war die Zahl der Entführungen im Vergleich zum Vorjahr zwar zurückgegangen, und der zivile Wiederaufbau hatte – trotz der Abschöpfung erheblicher Teile der hierfür zur Verfügung gestellten Mittel durch korrupte Beamte und durch die Rebellen – etwas stärker Fuß fassen können. Auch Kritiker der russischen Tschechenienpolitik hatten einräumen müssen, daß partielle Verbesserungen festzustellen sind.³⁸ Doch von einer Wende zur »Befriedung« oder »zivilen Rekonstruktion« Tschecheniens kann keine Rede sein.

Mit der Tötung Aslan Maschadows am 8. März 2005 hat Moskau der Option für Verhandlungen zwischen

den bewaffneten Kontrahenten im Tschechenienkonflikt eine endgültige Absage erteilt. Auch der zuvor verhandlungsbereite Teil des bewaffneten tschechenischen Untergrunds konnte nunmehr unter Maschadows Nachfolger Abdul Chalim Sadulajew kaum noch Verhandlungen anbieten. Mit der Aufnahme Schamil Bassajews in die »Untergrundregierung« im August 2005 hat jetzt auch die Gegenseite die Tür für Verhandlungen verschlossen. Mit dem bekennenden Terroristen als »Vize-Premier« scheidet die »Untergrundregierung« als Ansprechpartner für eine politische Lösung aus. Maschadows Nachfolger hat diesen Schritt unter anderem damit begründet, daß die Emissäre der tschechenischen Untergrundregierung in Europa die Parlamentarische Versammlung des Europarats nicht dazu bewegen konnten, die Ermordung Maschadows zu verurteilen.³⁹ Die Rebellen kündigten nun die Ausweitung ihrer militärischen Aktionen über Tschechenien hinaus durch eine aus verschiedenen nationalen und regionalen Sektoren bestehende »Kaukasusfront« an, ein Strategiewechsel, der sich bereits im Oktober 2005 durch Angriffe auf Polizei- und Militärobjecte in Naltschik, der Hauptstadt Kabardino-Balkariens, bemerkbar machte.

Vor seinem Tod hatte Maschadow den Untergrundkämpfern einen einseitigen Waffenstillstand befohlen. In diesem Zusammenhang hatten russische Militärstellen mitgeteilt, wie dicht bis zu diesem Zeitpunkt das Kampfgeschehen war, und damit ihre stereotyp vorgetragene Darstellung, Tschechenien sei von Krieg weit entfernt, selbst widerlegt.⁴⁰

Seit der Ermordung des zum Präsidenten erhöhten prorussischen Verwaltungsleiters Ahmad Kadyrow im Mai 2004 stärkte der Kreml dessen Sohn und militärischem Führer den Rücken. Der junge Ramsan Kadyrow befehligt eine Truppe, die unter den diversen Gewaltunternehmern in Tschechenien herausragt. Die »Kadyrowzy« verfügen im Vergleich zu den föderalen Truppen über die besseren Informationen über die lokale Bevölkerung. Sie sind deshalb, was die Verfolgung ganzer Familien betrifft, besonders gefürchtet. Zivilisten sind eher bereit, Übergriffe durch russische Militärs anzuzeigen als solche aus dem Gewaltapparat des Kadyrow-Clans.

³⁹ Marie Jégo, Le gouvernement indépendantiste tchéchène nomme le chef de guerre Chamil Bassaev vice-premier ministre, in: *Le Monde*, 28.8.2005, S. 3.

⁴⁰ So teilte der Vize-Kommandeur der russischen Bodentruppen, Vladimir Bulgakow, mit, der Gegner greife praktisch jeden Tag russische Stellungen und Checkpoints an, *Gazeta.ru*, 3.2.2005.

³⁶ Die Opferzahlen beider Kriege werden nach wie vor in einer Schwankungsbreite zwischen einigen Zehntausend und mehr als 200 000 angegeben. Der Vorsitzende des amtierenden Interims-Parlaments (Staatsrat) in Tschechenien, Taus Dschabrailow, nannte zuletzt, am 15.8.2005, 160 000 Todesopfer in beiden Kriegen (Zivilisten und Kombattanten). Schätzungen verschiedener Menschenrechtsorganisationen liegen bei 90 000 Todesopfern. Memorial und Human Rights Watch sprechen von 25 000 getöteten Zivilisten seit Beginn der zweiten Militärkampagne 1999, vgl. *Chechnya Weekly*, 6 (18.8.2005) 32. Zur anhaltenden Gewalt siehe besonders: Mark Kramer, *Guerilla Warfare, Counterinsurgency and Terrorism in the North Caucasus: The Military Dimension of the Russian-Chechen Conflict*, in: *Europe-Asia Studies*, 57 (März 2005) 2, S. 209–290.

³⁷ Ende 2004 teilte der Bevollmächtigte Rußlands für Menschenrechte in Tschechenien, Lema Chasujew, mit, daß allein in den letzten 11 Monaten 1700 Menschen entführt worden seien. Die Zahl der Entführten seit Ende der massiven Kriegsphase im zweiten Tschechenienkrieg wird auf zwischen 3000 und 5000 geschätzt, vgl. *Kavkazskij Uzel/Novosti*, 17.2.2005.

³⁸ So sank der Anteil der Bundeshilfe am Regionalbudget von 99% zu Beginn des zweiten Tschechenienkriegs auf 85%. Einige Schulen wurden wiederaufgebaut, einige Wohnungen wiederhergestellt, Olga Šljachtina, Michail Deljagin: *Plan Gossoveta Čečni napominaet trebovanija Zolotoj Ordy* [Der Plan des tschechenischen Staatsrates erinnert an Forderungen der Goldenen Horde], in: *Rekonstrukcija Čečni*, <www.kavkaz-forum.ru/reconstruction/6720.html>.

Ausgerechnet diesen Kriegsherrn zeichnete der Kreml wegen seines »Mutes und Heroismus bei der Pflichterfüllung« zum Helden der Russischen Föderation aus. Der 27jährige war von Moskau zuvor so stark aufgewertet worden, daß andere, formal höher rangierende Amtsträger in Tschetschenien in seinem Schatten stehen.⁴¹ Angesichts der Zunahme von Kriegsherrn auf pro- und antirussischer Seite birgt die Kreml-Strategie die Gefahr eines »dritten Tschetschenienkriegs« in Gestalt eines innertschetschenischen Konflikts. Ein lokaler Historiker und Politologe dazu: »Man zwingt uns ein afghanisches Szenario auf. Die Konsequenzen wären für uns einfach vernichtend.«⁴²

Ein entscheidendes Element dieses von Rußland verfolgten Kalküls der »Tschetschenisierung« wird die Regelung der Autonomierechte für die Kaukasusrepublik sein. Ein Autonomieabkommen zwischen Moskau und Grosny sollte schon längst unterschreibungsreif sein und war bereits für Ende 2003 angekündigt worden. Nach ersten, von tschetschenischer Seite publik gemachten Vertragsentwürfen soll Tschetschenien bis zum Jahr 2015 als eine »Region intensiver Wirtschaftsentwicklung« behandelt werden, das Recht zur Nutzung aller natürlichen Ressourcen auf seinem Territorium erhalten, einschließlich des Rechts, diese ins Ausland zu verkaufen, Steuer- und Abgabenhöhe genießen, Strom und Gas kostenfrei aus Rußland beziehen und jährlich einen Kredit von 100 Millionen Dollar erhalten. Die Einmischung der russischen »Machtstrukturen« in die »inneren Angelegenheiten« der Republik soll reduziert werden. Nach diesem Modell würde Moskau Tschetschenien ein im Vergleich zu anderen Föderationssubjekten außerordentlich hohes Maß an Autonomie gewähren. Dafür soll die tschetschenische Seite die Lage in der Republik beruhigen.

Russische Politikwissenschaftler befürchten indes, daß Tschetschenien mit dem vorliegenden Autonomieentwurf dem Kadyrow-Clan ausgeliefert würde. Ein solcher Vertrag sei nicht mit der unter Putin vorherrschenden Tendenz vereinbar, Kompetenzen innerhalb der Russischen Föderation auf das föderale Zentrum zu verlagern, mit jener rezentralisierenden und deföderalisierenden Machtvertikale, die nach Beslan noch verstärkt wurde. Tschetschenien in die genannte »Wirtschaftszone intensiver Entwicklung« zu

⁴¹ Vgl. Liz Fuller, *The Warlord and the Commissar*, in: Eurasianet Civil Society, 15.1.2005, <www.eurasianet.org/departments/civilsociety/articles/pp011505.shtml>.

⁴² Zitiert ebd.

verwandeln, macht nur Sinn, wenn ein Mindestmaß politischer Kontrolle, Transparenz und zivilisierter Regierungsführung in der Republik gewährleistet ist. Vorläufig herrscht dort Angst und Gewalt vor. So wurde der Machtteilungsvertrag zwischen Moskau und Grosny Ende Juli 2005 denn auch nochmals verschoben.

Auch unter russischen Sicherheitsbeamten wuchs die Kritik an der »Tschetschenisierungspolitik« des Kreml, wird die prorussische Machtstruktur in Tschetschenien in Frage gestellt.⁴³ Anfang 2005 wurde klar, daß das russische Militär in Tschetschenien endgültig von Wehrdienstpflichtigen auf Vertragssoldaten umgestellt wird. Offiziell wird dies mit der Professionalisierung und Modernisierung von Militäreinsätzen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung begründet.⁴⁴ Die alleinige Abstützung auf Berufssoldaten könnte das russische Militär in Tschetschenien aber noch stärker als zuvor zu einem am Krieg interessierten »Gewaltunternehmer« werden lassen.

Weitgehend unbemerkt von der westlichen Öffentlichkeit hat sich die öffentliche Meinung in Rußland gegen die Fortführung der Militärkampagne in Tschetschenien gewendet. In einer nationsweiten Umfrage des Moskauer Levada-Zentrums sagten Ende 2004 64 Prozent der Befragten aus, sie unterstützten die Haltung des Komitees der Soldatenmütter und die Forderung nach Verhandlungen mit den Separatisten in Tschetschenien. Nur noch 27 Prozent hielten dies für den grundsätzlich falschen Weg.⁴⁵ Allerdings rangiert das Thema Tschetschenien und Nordkaukasus bei Meinungsfragen in Rußland weit hinter anderen Problemen. Nur eine Minderheit betrachtet die sich ausbreitende Gewalt im Nordkaukasus als Bedrohung für Rußland. Die Mehrheit sieht im Abbau sozialer Fürsorge und anderen, sie unmittelbar betreffenden Problemen die Hauptgefahr.⁴⁶

⁴³ Dazu Andrei Smirnov, *Russian Security Officials Want to End Chechenization*, in: Chechnya Weekly, 6 (23.2.2005) 8.

⁴⁴ Die gegnerische Seite erklärt dies anders: »Rußland verliert den Krieg gegen die tschetschenischen Rebellen, weil es keine Ideologie mehr hat, mit der es seinen Truppen den Zweck der Militärkampagne erklären kann.« Deswegen müsse Moskau nun auf »knallharte Söldner« setzen, Kavkaz Centr, 6.1.2005, zitiert in: Johnson's Russia List, Chechen Rebel Site Says Victory Is Inevitable, 7.1.2005.

⁴⁵ John B. Dunlop, *Do Ethnic Russians Support Putin's War in Chechnya?*, in: Chechnya Weekly, 6 (26.1.2005) 4, S. 6–8.

⁴⁶ Zu den Meinungsfragen vgl. Florian Hassel, *Viele sehen Putin auf »dem falschen Weg«*, in: Frankfurter Rundschau, 29.1.2005, S. 7.

Anzeichen für eine Läuterung der russischen Kaukasuspolitik?

Präsident Putin nahm Beslan zum Anlaß, die Wahl der Gouverneure und Präsidenten in den Regionen und Teilrepubliken der Russischen Föderation durch das Volk abzuschaffen und die vom Kreml ausgehende »Machtvertikale« zu stärken. Der Krise im Nordkaukasus setzte er unter der Parole der Terrorismusbekämpfung also noch mehr Zentralismus entgegen. Doch es gab auch Anzeichen für eine Läuterung der russischen Kaukasuspolitik. Wenige Tage nach den Ereignissen von Beslan rief der Kreml eine föderale Kommission ins Leben, die sich dem Ziel widmen sollte, den Lebensstandard im Nordkaukasus als Prävention gegen Terrorismus zu erhöhen. An ihre Spitze setzte Putin den zum Leiter des Südlichen Föderalbezirks ernannten Dmitrij Kosak als »Bevollmächtigten des Präsidenten für ein Strategie-Programm sozioökonomischer Rekonstruktion des Nordkaukasus«. Kosak wurde mit einer Fülle an Kompetenzen ausgestattet, die vor ihm wohl nur Generalgouverneure des Zaren im Kaukasus auf sich vereinigt haben. Doch von seinen Vorgängern in der langen Reihe russischer Kaukasuskämpen vom zaristischen General Jermolow des frühen 19. Jahrhunderts bis zu den Militärs, die 1994 Jelzin einen »raschen ordnungsschaffenden Krieg« in Tschetschenien nahegelegt haben, unterscheidet er sich durch sein Bemühen, die komplizierte Situation im Nordkaukasus sorgfältig zu analysieren. Dieser Anspruch schlug sich in der Gründung von Arbeitsgruppen nieder, die sich Fragen der sozioökonomischen Entwicklung, des Rechtsschutzes und der Sicherheitsorgane, der Migration, des Bildungswesens, der interethnischen Beziehungen und Religion widmen. Einige Monate nach seiner Einsetzung zum Sonderbeauftragten für den Nordkaukasus lieferte Kosak einen Bericht über die politische und sozioökonomische Lage in der Region an den Kreml, der in Auszügen in die Öffentlichkeit gelangte und in russischen Medien Aufsehen erregte: So ungeschminkt hatte noch kein Offizieller dem Kreml die Wahrheit über die Region gesagt.⁴⁷

An solche Signale für eine Kaukasuspolitik, die über die bisherige Fixierung auf militärische Gewalt hinausgeht und die Gründe für die Krise im Nordkau-

kasus nicht mehr nur auf »internationalen Terrorismus« reduziert, knüpfte der Koordinator der Bundesregierung für die Beziehungen mit Rußland, Gernot Erler, an. Er schlug im September 2004 einen »kaukasischen Stabilitätspakt« vor, der die gesamte Region einbeziehen sollte, aber besonders eine Verbesserung der Situation im Nordkaukasus und in Tschetschenien intendierte. Rußland sollte dabei in einer Kooperation mit der EU, mit Nachbarstaaten wie Georgien und internationalen Finanzorganisationen die führende Rolle übernehmen. Erler sah allerdings drei Voraussetzungen, die zuvor gegeben sein müßten: Erstens müsse die russische Seite ein »nüchternes und ehrliches Fazit« ihrer Tschetschenienpolitik ziehen und ihrer eigenen Bevölkerung eine realistische Bestandsaufnahme der Lage im Nordkaukasus vermitteln. Zweitens müsse sie den Zusammenhang zwischen der Unterstützung des Untergrundkampfes durch die Bevölkerung in Tschetschenien und den widerrechtlichen Übergriffen gegen diese Bevölkerung durch Teile der russischen Sicherheitskräfte begreifen und entschlossen gegen solche Exzesse vorgehen. Und drittens müsse sie die soziale und ökonomische Situation in Tschetschenien verbessern.⁴⁸ Von diesen Forderungen kann allenfalls die erste in Gestalt der offiziellen Berichte über den Nordkaukasus aus dem Kosak-Büro als ansatzweise erfüllt gelten.

⁴⁷ Doklad Kozaka: imenitsja li politika na Severnom Kavkaze? [Der Kosak-Bericht: Gibt es eine Politik im Nordkaukasus?], Ria Novosti, 17.6.2005; Prodaem Kavkaz. Torg umesten [Wir verkaufen den Kaukasus. Der Handel ist angemessen], in: Moskovskij Komsomolec, 16.6.2005.

⁴⁸ Dietmar Neuerer, Erler fordert Stabilitätspakt für den Kaukasus, in: Netzeitung.de, 9.9.2004, <www.netzeitung.de/deutschland/304320.html>; Ulrich Buechsenschuetz, A Stability Pact for the Caucasus?, RFE/RL, 20.9.2004.

Europa und Rußland im Kaukasus

Wird Europa zum Konkurrenten Rußlands?

Bislang wurde die EU kaum als *geopolitischer Spieler* im Kaukasus und im kaspischen Raum betrachtet. Vladimir Socor bezeichnete sie einmal aus amerikanischer Perspektive als »the great absentee from the economic, political and security affairs of this region«. ⁴⁹ Dies hat sich aus Moskauer Sicht aber spätestens in dem Moment geändert, in dem die russische Diplomatie im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen in der Ukraine und in Abchasien, in denen der vom Kreml unterstützte »Kandidat der Macht« unterlag, Demütigungen hinnehmen mußte. Rußland konstatierte 2004 eine wachsende Konkurrenz mit der EU um Einfluß und Integration im Raum zwischen Ostsee, Schwarzem- und Kaspischem Meer und eine fortschreitende Erosion seiner schon zuvor angefochtenen Dominanz innerhalb des GUS-Raums. Laut Fjodor Lukjanow, Chefredakteur der Zeitschrift *Russia in Global Affairs*, versuchte der Kreml dem Westen mit seiner Intervention im ukrainischen Wahlkampf zu zeigen, daß er Hebel zur Verteidigung »seiner legitimen Einflusssphäre« in der Hand hat. »Statt dessen haben wir die größte Niederlage seit Beginn des neuen Rußlands erlebt.« ⁵⁰ Moskau konnte sich in diesem Fall eben nicht als maßgeblicher Schiedsrichter im post-sowjetischen Raum erweisen. Es waren der polnische Präsident Kwasniewski, sein litauischer Kollege Adamkus und der EU-Außenpolitiker Solana, die einen Kompromiß zwischen den Kontrahenten in dem höchst »geopolitisierten« ukrainischen Wahlkampf vermittelten. Dem polnischen Präsidenten brachte diese Moderatorenrolle Gift und Galle in russischen Medien ein, da er in diesem Zusammenhang von einer »Ukraine ohne Rußland« gesprochen hatte. Öl ins Feuer gossen auch georgische Kommentare zum Sieg Juschtschenkos – etwa Bemerkungen über einen »neuen wichtigen Faktor in der europäischen Politik, eine demokratische Achse Tiflis–Kiew oder sogar Tiflis–Kiew–Warschau«.

⁴⁹ Vladimir Socor, *Nato Prospects in the South Caucasus* (2), in: IASPS Policy Briefings, (26.4.2004) 61.

⁵⁰ Zitiert in: Quentin Peel, *Putin Is a Victim of His Own Errors*, in: *Financial Times*, 16.12.2004.

Tatsächlich treten Georgien, die Ukraine und Moldau verstärkt für eine gemeinsame Kooperation im Schwarzmeerraum und eine Wiederbelebung des 1997 gegründeten Kooperationsforums GUAM ein, dem außer den genannten Staaten noch Aserbaidschan angehört. Der Schwarzmeerraum kristallisiert sich allmählich als eine neue geopolitische Interessenzone in Europa heraus. ⁵¹ Die Präsidenten Saakaschwili und Juschtschenko trafen sich im Laufe des Jahres 2005 mehrfach, wobei sie im Januar in der »Karpaten-Deklaration« und im August in der »Borjomi-Deklaration« ihre Absicht bekräftigten, in der Region zwischen der Ostsee und dem Kaspischem Meer einen »Raum der Freiheit und Demokratie« zu schaffen.

In Rußland wurden diese Entwicklungen als Versuche des Westens gedeutet, unter der Flagge der »Verteidigung von Demokratie« und durch die Inszenierung von »Farbrevolutionen« immer weiter in den postsowjetischen Raum zu expandieren. Dabei wurde nun auch die EU stärker als zuvor in der Rolle eines geopolitischen Kontrahenten wahrgenommen. ⁵² Bis dato hatten russische Beobachter das »geopolitische Ringen« im Kaukasus auf eine Konkurrenz zwischen Rußland und den USA beschränkt gesehen, die sich zunächst im Streit um den Verlauf von Pipelinerouten und nach dem 11. September 2001 auch in einer sicherheitspolitischen Rivalität im weiteren Kaspischen Raum manifestierte. ⁵³ Gegen Ende 2004 erinnerten russische Kommentare verstärkt an die Rolle europäischer Mächte im Kaukasus wäh-

⁵¹ Boris Parakhonskiy, *Countries of the Black Sea Region and European Security*, in: *Central Asia and the Caucasus* (Lulea), 32 (2005) 2, S. 120–127.

⁵² Die Ereignisse in der Ukraine haben »ernsthafte Schwierigkeiten zwischen Rußland und Europa aufgedeckt« – so der Leiter des außenpolitischen Ausschusses der Staatsduma: »Leider sehen einige europäische Politiker ihr Hauptziel in Osteuropa darin, die eigenen Grenzen so weit wie möglich vom Zentrum Europas hinauszuschieben« (Konstantin Kossatschow, *Europa ohne Trennlinien*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.12.2004.)

⁵³ Ilan Berman, *The New Battleground: Central Asia and the Caucasus*, in: *The Washington Quarterly*, 28 (Winter 2004/05) 1, S. 59–69.

rend des ersten »Great Game« im 19. und frühen 20. Jahrhundert.⁵⁴

Mit wachsendem Abstand zum Debakel der Kreml-Diplomatie in der Ukraine zogen manche russische Kommentatoren aus der Entwicklung von der »Rosenrevolution« bis zum Umsturz in Kirgistan im März 2005 allerdings auch Lehren. Sie kritisierten die gedankliche Fixierung auf ein geopolitisches Nullsummenspiel im postsowjetischen Raum und forderten eine intelligenter Politik des Kreml als die bloße Eindämmung westlichen Einflusses in dieser Region. Der Regimewechsel in Kirgistan im März 2005 wurde schon deutlich weniger unter dem Blickwinkel eines geostrategischen Machtverlusts für Rußland interpretiert als die Ereignisse in der Ukraine einige Monate zuvor. Moskau, Washington und Brüssel zeigten sich gleichermaßen besorgt um die Entwicklung in dem verarmten zentralasiatischen Land. Doch dann eröffneten die Unruhen in Andischan, ihre äußerst gewaltsame Niederwerfung durch den usbekischen Staatsapparat und die internationalen Reaktionen darauf dem Kreml neue Perspektiven auf die Führung einer »konterrevolutionären Allianz«. Rußland nutzte die Frustration des Karimow-Regimes über westliche Kritik an Menschenrechtsverletzungen und die Irritation anderer zentralasiatischer Machteliten über die »vom Westen exportierten Farbrevolutionen« weidlich aus, um seine Position zumindest in Zentralasien zu festigen – gegen westliche Präsenz in der Region.

Was die europäische Nachbarschaftspolitik betrifft, wurde diese in Moskau zunächst kaum als eine ernsthafte Herausforderung angesehen, da ihr geopolitisches Profil doch als recht weich gilt. Der Einfluß der USA in europäisch-russischen Nachbarschaftsräumen – besonders im Südkaukasus – wiegt für Rußland viel schwerer.⁵⁵ Die amerikanische Unterstützung von GUAM, die in Moskau als gegen Rußland gerichtet wahrgenommen wird, die Spekulationen über die

Einrichtung amerikanischer Militärbasen in Aserbaidschan,⁵⁶ Washingtons Militärunterstützung für Georgien und amerikanische Demokratisierungsmissionen erwecken im Kreml mehr Argwohn als jede europäische Initiative. »Gleichzeitig«, so der stellvertretende Direktor des Moskauer Staatsinstituts für Internationale Beziehungen, Andrej Zagorski, »kann man nicht ausschließen, daß Aktivitäten der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu einer Quelle des Konflikts mit Rußland werden, wenn sich die EU entscheiden sollte, ihr Profil in der »gemeinsamen Nachbarschaft« durch eine aktivere Einmischung in regionale Konfliktlösung zu erhöhen. Das würde den Status quo tangieren.«⁵⁷ In dem Bogen ungelöster postsowjetischer Sezessionskonflikte bieten sich für Europa und Rußland viele Reibungspunkte. Und gerade in dieser Region wird das Engagement Europas gefordert – von neuen EU-Mitgliedern ebenso wie von GUS-Staaten in der neuen Nachbarschaft wie Moldau und Georgien, die sich in ihrer territorialen Integrität verletzt fühlen und Rußland als Verbündeten separatistischer Kräfte ansehen.

Gibt es eine europäische Kaukasuspolitik?

Der europäische Blick auf den Kaukasus hat sich seit dem Zerfall der Sowjetunion gewandelt: Seit Ende der achtziger Jahre trat die Region vor allem als Krisen- und Konfliktzone in Erscheinung und hob sich unter den Peripherien des zerfallenen sowjetischen Imperiums durch eine besondere Dichte an Symptomen prekärer Staatlichkeit hervor. Sie übertraf hier noch Zentralasien, das mit dem Bürgerkrieg in Tadschikistan Anfang der neunziger Jahre das prominenteste Beispiel für »state failure« im postsowjetischen Raum lieferte. Der Karabach-Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan, die Kämpfe um Abchasien und Südossetien in Georgien, danach die Kriege Rußlands im Nordkaukasus bestimmten das Bild. Dieses Konflikttableau wurde seit dem 1994 abgeschlossenen »Jahr-

54 So warnte der Historiker Vladimir Degojew, Direktor der Kaukasusabteilung am Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen (MGIMO), nach einem Rückblick auf die Einflußkonkurrenz im Kaukasus im 19. Jahrhundert davor, daß europäische »Präsenz in der Region, die ein Teil der Sowjetunion gewesen ist«, zwangsläufig Reaktionen in Moskau hervorrufen müsse (Wider Europe's Horizon in the Caucasus, in: Russia in Global Affairs, [Oktober-Dezember 2004] 4, S. 2/4, <<http://eng.globalaffairs.ru/numbers/9/711.html>>).

55 Andrej Zagorski, Russia and the Shared Neighbourhood, in: Dov Lynch (Hg.), What Russia Sees, Paris: Institute for Security Studies, European Union, Januar 2005 (Chaillot Paper Nr. 74.), S. 61-77 (72).

56 In letzter Zeit hat sich die militärische Zusammenarbeit der USA mit Baku verdichtet. Washington investiert 30 Mio. Dollar in die Modernisierung der kaspischen Flotte (Caspian Guard) Aserbaidschans, unterstützt den Bau von zwei Radarstationen in der Nähe der russischen und iranischen Grenze und nährt durch häufige Besuche des Verteidigungsministers und hoher Militärs in Baku Gerüchte über die Einrichtung dauerhafter Militärbasen am Kaspischen Meer.

57 Zagorski, Russia and the Shared Neighbourhood [wie Fn. 55], S. 74.

hundertvertrag« zwischen Aserbaidschan und westlichen Ölkonsortien über neue Förderprojekte im Kaspischen Meer von einem anderen Bild überlagert: Kaukasien wurde nun als Teil der an Energierohstoffen reichen kaspischen Region gesehen, in der sich neben US-Firmen auch europäische Wirtschaftsakteure engagieren, als Transportkorridor für künftige Ströme von Erdöl und Erdgas aus dem kaspischen Becken nach Europa und auf den Weltmarkt, als Bühne internationaler Auseinandersetzung um die Routenführung von Pipelines. Gegen Ende der neunziger Jahre jedoch traten die bislang ungelösten Regionalkonflikte und die Staatsbildungsdefizite wieder deutlicher hervor. Georgien wurde zum Musterbeispiel für prekäre Staatlichkeit im postsowjetischen Raum. Nach dem 11. September 2001 richtete sich die Aufmerksamkeit des Westens noch stärker auf die weltpolitische Relevanz der sogenannten »schwarzen Löcher der Ordnungslosigkeit«. Das Bedrohungspotential, das nun zum Beispiel mit einer unkontrollierbaren Region wie dem Pankisi-Tal im georgisch-tschechischen Grenzgebiet verbunden wurde, gab – gemeinsam mit dem nun endgültig in Bau gehenden weltweit größten Pipeline-Projekt BTC (Baku–Tiflis–Ceyhan) – den Anstoß zu einem verstärkten sicherheitspolitischen Engagement der USA im Südkaukasus. Auch die Europäische Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 legt besonderen Nachdruck auf nicht-traditionelle Sicherheitsrisiken in der näheren und fernerer Umgebung Europas und betrachtet versagende Staatlichkeit als eine der zentralen Bedrohungen internationaler Sicherheit.⁵⁸

Die EU hat in den neunziger Jahren gegenüber dem Südkaukasus beträchtliche Unterstützungsleistungen erbracht. Zwischen 1992 und 2000 gewährte sie den drei Ländern Armenien, Aserbaidschan und Georgien insgesamt rund eine Milliarde Euro an humanitärer Hilfe und technischer Unterstützung. Seit 1999 verdichteten sich die politischen Beziehungen mit den südkaukasischen Staaten durch die Verabschiedung von EU-Partnerschaftsabkommen und die 2001 abgeschlossene Aufnahme der drei Länder in den Europarat. Die schwedische EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 räumte der Region Priorität ein, und ein erster Besuch der EU-Troika, bestehend aus Javier Solana, Chris Patten und Anna Lindt, im Februar 2001 schloß mit der Feststellung, die Union könne »es sich

nicht leisten, den Südkaukasus zu ignorieren«.⁵⁹ 2003 ernannte die EU einen Sonderrepräsentanten für die Region. Mit dem Entschluß, die drei südkaukasischen Staaten in die EU-Nachbarschaftspolitik einzubeziehen, erreichte die europäische Kaukasuspolitik 2004 ihren vorläufigen Höhepunkt. Dem sollen nun Aktionspläne mit den einzelnen Staaten folgen. Doch das Zögern bei der Aufnahme der drei in die europäische Nachbarschaft hat zugleich die skeptische Haltung Europas gegenüber dem Kaukasus deutlich gemacht. Die Entscheidung, der lange interne Auseinandersetzungen zwischen dem Rat und der Kommission und innerhalb dieser Gremien vorausgegangen waren, kam mit Verspätung. Ein Jahr zuvor waren nach der an den Rat adressierten Mitteilung der Kommission vom März 2003 (»Größeres Europa – Nachbarschaft«) bereits Staaten wie Marokko und Ägypten EU-Nachbarn geworden, während ein Land wie Georgien, das sich selbst auf eine weit in die Historie zurückreichende Zugehörigkeit zu Europa beruft, noch außerhalb der EU-Nachbarschaft geblieben war.

Beim Blick auf eine so komplizierte Region wie die südkaukasische tritt der Charakter der Nachbarschaftspolitik als »non membership strategy« hervor. Sie schließt vorläufig eine konkrete Beitrittsperspektive aus, die vor allem in Tiflis erwartet wurde. Doch die politischen und sozioökonomischen Realitäten Georgiens halten das Land auch nach seiner politischen Zäsur von EU-Standards weit entfernt. In den »Ring verantwortungsvoll regierter Staaten rund um die EU«, den sich Günter Verheugen als Erweiterungskommissar gewünscht hat, muß es sich mitsamt seinen Nachbarn erst noch einordnen. Auf dem Weg dorthin bauen die Staaten der Region allerdings auf tatkräftige europäische Unterstützung und auch darauf, daß sich die Union in ihrem neuen Nachbarschaftsraum nun auch auf den Feldern der Konfliktbearbeitung stärker engagiert, geht es ihr doch vor allem um Stabilität an ihren Rändern. Bislang erscheint es besonders im Hinblick auf die hier behandelte Region unklar, ob die EU-Nachbarschaftspolitik in erster Linie als Instrument zur Abwehr weitergehender Integrationswünsche konzipiert wurde und daher möglichst wenig konkret sein soll oder ob es der Union darum geht, ihre Partner langfristig durch privilegierte Zugänge zum EU-Binnenmarkt und andere Vergünstigungen zu politischen und wirtschaftlichen Reformen anzuhalten und an die

⁵⁸ Rat der Europäischen Union, Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12.12.2003, S. 4–5.

⁵⁹ Anna Lindt/ Chris Patten in Financial Times, 20.2.2001.

politischen, rechtlichen und ökonomischen Standards der Gemeinschaft heranzuführen.⁶⁰

Auf dem Feld der Sicherheitspolitik im Kaukasus zeigt die EU nach wie vor Zurückhaltung. Obwohl immer wieder die Bedeutung der Prävention und Regelung von Konflikten gerade im Hinblick auf diese Region und deren Vergleichbarkeit mit dem Balkan hervorgehoben wurde, beschränkte sich die europäische Politik in diesem Punkt auf Finanzhilfen für Rehabilitationsprojekte in Südossetien, auf die Instandsetzung des Kraftwerks am Inguri an der georgisch-abchasischen Konfliktfront und auf die finanzielle Unterstützung der OSZE bei deren Beobachtungsmission an der russisch-georgischen Grenze. EU-Quellen betonen, daß die Union eine formale Vermittlerrolle in den ungelösten Regionalkonflikten des Südkaukasus nicht anstrebe. Doch in anderen, auch fernerer Regionen engagiert sich die EU durchaus und in zunehmendem Maße als Sicherheitsakteur. Sie gehört zu den Regionalorganisationen, die in letzter Zeit bei internationalen Friedensmissionen in diversen Krisen- und Konfliktgebieten Verantwortung übernommen haben.⁶¹ Gegenüber dem Kaukasus übt sie aber auch noch nach der Aufnahme der drei südkaukasischen Staaten in ihre Nachbarschaftspolitik sicherheitspolitische Zurückhaltung.⁶² Für eine strategische Kaukasuspolitik der Union fehlen bislang noch wesentliche Elemente wie eine engere Koordination im Rahmen

euroatlantischer Institutionen, die Formulierung klarer Ziele und Instrumente für die Nachbarschaftspolitik, ein deutlicheres Engagement in kaukasischen Konfliktzonen und ein Konsens unter den europäischen Partnern, was den Dialog mit Rußland über die Region betrifft.

Welches sind die europäischen Interessen in der Region?

- ▶ Als Teil des weiteren kaspischen Raums ist der Südkaukasus bedeutsam für die Versorgung Europas mit Erdöl und Erdgas.⁶³ Europäische Ölfirmen sind in den internationalen Konsortien für die Ausbeutung neu explorierter Öl- und Gasfelder im kaspischen Becken zwar prominent vertreten; in der internationalen Auseinandersetzung um die Routenführung neuer Pipelines engagierten sich die Europäer aber deutlich weniger für die Durchsetzung ihrer Interessen als die USA. Europäische Energiepolitik gegenüber dem kaspischen Raum wurde bislang eher als Teil des übergeordneten Energiedialogs mit Rußland betrieben. Auch wenn die demnächst in Betrieb gehende Ölpipeline Baku-Tiflis-Ceyhan überwiegend auf amerikanische Initiative zurückgeht, wird sie doch die Interdependenz zwischen Europa und dem Südkaukasus erhöhen. Im Zuge der Realisierung dieses weltweit größten Pipelineprojekts, das die Verbindung zwischen dem Kaspischen Meer und dem Mittelmeer herstellt, haben die drei Teilnehmerstaaten Aserbaidschan, Georgien und Türkei in einigen Schlüsselbereichen ihrer nationalen Rechtsprechung (etwa bei umweltpolitischen Direktiven) EU-Standards zur Anwendung gebracht.⁶⁴
- ▶ Ein strategisches Ziel der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik besteht darin, eine Sicherheitszone rund um Europa zu schaffen. In diesem Kontext kann der Kaukasus als Region ungelöster Konflikte und prekärer Staatlichkeit nicht vernachlässigt werden.
- ▶ Daneben hat die EU spezifische Sicherheitsinteressen bei der Bekämpfung von Menschen-, Waffen- und Drogenschmuggel und der Eindämmung anderer Bedrohungen, die von Regionen mit hoher

⁶⁰ Heinrich Böll Stiftung, Regionalbüro Südkaukasus, Tbilisi, Politischer Jahresbericht 2004/2005, [wie Fn. 11], S. 3.

⁶¹ So startete sie 2003 Militär- und Polizeimissionen in den Einsatzgebieten Bosnien-Herzegowina (EU Police Mission), in Mazedonien und im Ost-Kongo (Operation Artemis unter französischer Führung). Demnächst soll sie Funktionen von UNMIK und KFOR im Kosovo übernehmen, siehe dazu Winrich Kühne, UN-Friedenseinsätze in einer Welt regionaler und globaler Sicherheitsrisiken, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), 2005 (Analyse 06/2005), S. 13.

⁶² »Auch wenn der Rat sich von der EU mehr Engagement wünscht, hat diese bislang wenig Enthusiasmus für eine explizite Sicherheitsrolle im Südkaukasus gezeigt – und dies wird sich kaum ändern. Statt alternativen oder konkurrierenden Wegen der Konfliktlösung zu folgen, wird eine europäische Strategie höchstwahrscheinlich einen Weg wählen, der mit bereits existierenden Initiativen (der UN und der OSZE) übereinstimmt und sie allenfalls ergänzt. Dabei wird die Union behilflich sein, Brücken zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren unter den Ländern der weiteren Region zu bauen. Ihre Bemühungen werden sich auf Vertrauensbildung richten und auf die anhaltende Unterstützung für Aktivitäten der regionalen Kooperation« (Floris de Gou [Political Counsellor at the WEU Parliamentary Assembly], South Caucasus: How Far the EU Should Get Committed?, in: EuroFuture, Frühjahr 2005, S. 32–35 [35]).

⁶³ Vgl. Uwe Halbach/Friedemann Müller, Persischer Golf, Kaspisches Meer und Kaukasus. Entsteht eine Region strategischen europäischen Interesses?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2001 (S 1/01).

⁶⁴ Frederick Starr/Svante E. Cornell (Hg.), The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West, Washington, D.C.: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2005, S. 29, <www.silkroadstudies.org/BTC.htm>.

Grenzdurchlässigkeit, poröser Staatlichkeit und rechtsfreien Zonen ausgehen.⁶⁵ Auch diese Risiken ballen sich im Kaukasus außerordentlich.

Wo lagen bisher die Probleme beim Umgang Europas mit dem Kaukasus?

- ▶ Sie beginnen bei der geographischen Eingrenzung: Die europäische Kaukasuspolitik beschränkte sich auf die drei südkaukasischen Staaten. Bilden diese eine Region? Kann man den Südkaukasus vom Nordkaukasus trennen? In völkerrechtlicher Hinsicht muß man dies tun. Denn für internationale Politik sind nur die drei unabhängig gewordenen Staaten mit ihren vielschichtigen Problemen erreichbar, nicht aber politische Entitäten im Nordkaukasus, deren Konflikte und Probleme noch dringlicher der Bearbeitung harren als die »eingefrorenen« Konflikte und die Stabilitätsdefizite im Südkaukasus. In der Konfliktanalyse ist eine strikte Trennung zwischen Süd- und Nordkaukasus aber angesichts solch kritischer Schnittstellen wie Abchasien, Ossetien, Tschetschenien und der Grenzgebiete zwischen Dagestan und Aserbaidschan kaum haltbar. Die Sicherheitsbelange Georgiens oder Aserbaidschans sind von Entwicklungen im russisch »regierten« Kaukasus schwerlich zu trennen. Umgekehrt sieht Rußland seine eigenen Sicherheitsbelange ganz selbstverständlich mit der Situation in Georgien verbunden und setzte das Land nach Beginn des zweiten Tschetschenienkriegs mit einem Anspruch auf präventiven Militäreinsatz unter Druck für den Fall, daß tschetschenische Kämpfer georgisches Territorium als Rückzugsgebiet benutzen sollten.
- ▶ Einige Europäer sind im Kaukasus stärker engagiert als andere: Deutschland gehört zu den Staaten, die in dieser Region am aktivsten sind. Vor allem Georgien war und ist für Bonn und Berlin ein Schwerpunktland der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit im GUS-Raum. Deutschland ist Mitglied der Minsker OSZE-Gruppe zur Regulierung des Karabach-Konflikts und der mit dem Abchasien-Konflikt befaßten Gruppe der Freunde des UN-Generalsekretärs in Georgien. Schweden und Finnland haben sich während ihrer Ratspräsidentschaften energischer für eine Konkretisierung der europäischen Kaukasuspolitik eingesetzt als andere EU-Mitglieder. Gleichwohl fehlte dem Südkaukasus in der Union bisher eine »Lobby«, wie sie die baltischen Staaten in Gestalt der skandinavischen Länder der

65 *De Gou*, South Caucasus [wie Fn. 62], S. 33.

EU oder die südlichen Mittelmeeranrainer durch das Engagement Spaniens und Italiens genossen haben. Das ändert sich nun möglicherweise nach der Erweiterung um die zehn neuen Mitglieder. Baltische und polnische Politiker haben zum Beispiel für das stürmische Streben des neuen georgischen Präsidenten Saakaschwili nach Europa großes Verständnis gezeigt.

- ▶ Wenn auch der Kaukasus als Transportkorridor zwischen Europa und dem kaspischen Raum und Aserbaidschan als Erdölexporteur eine Rolle spielen, ist die ökonomische Bedeutung der Region insgesamt doch recht niedrig. Erst in den letzten Jahren setzte ein deutlicheres Wirtschaftswachstum ein, das aber durch die schwache Infrastruktur der Region, ihren Mangel an interner Kooperation und ihre ungelösten Konflikte nach wie vor gebremst wird. Die EU ist zwar ein wichtiger Handelspartner für die einzelnen Staaten der Region,⁶⁶ aber für europäische Produzenten sind die südkaukasischen Märkte von untergeordneter Relevanz. Dies könnte sich im Hinblick auf Aserbaidschan ändern, wenn der momentan dort einsetzende »energy honeymoon« tatsächlich zu einem Wirtschaftswachstum in zweistelliger Höhe führt, wie manche Experten prognostizieren. In den nächsten 20 Jahren werden in Baku Öleinnahmen von 210 Milliarden US-Dollar erwartet. Voraussetzung ist aber in allen drei Staaten, daß die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen drastisch verbessert und Korruption und Behördenwillkür bekämpft werden, die bislang eine nennenswerte Investitionstätigkeit europäischer Firmen über den Energiesektor hinaus verhindert haben.
- ▶ Auch in sicherheitspolitischer Hinsicht war lange Zeit unklar, wie nah oder wie fern der Kaukasus Europa ist. Die Region ist nahe genug, daß die EU sie in ihrem Interesse an Stabilität nicht außer acht lassen darf. Gleichzeitig ist sie fern genug, daß die von ihr ausstrahlenden Bedrohungen von Europa nicht als unmittelbare Sicherheitsrisiken wahrgenommen wurden.⁶⁷ In diesem Punkt unterschied

66 Armenien (36,7% der Exporte und 45,3% der Importe außerhalb der GUS), Aserbaidschan (62,7% bzw. 75,5%), Georgien (33,2% bzw. 64,7%), Michael Kahn, *L'Union européenne et le Sud-Caucase. Un tournant politique*, in: *Le courrier des pays de l'Est*, (Mai-Juni 2004) 1043, S. 4-11.

67 Zu diesem »proximity/distance«-Paradoxon siehe Dov Lynch, *The EU: Towards a Strategy*, in: *ders.* (Hg.), *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Paris: Institute for Security Studies, European Union, Dezember 2003 (Chaillot Papers Nr. 65), S. 178.

sich das Konfliktgeschehen im Südkaukasus von dem auf dem Balkan erheblich. Die südkaukasischen Sezessionskriege mit ihren zigtausend Toten und Hunderttausenden Flüchtlingen waren in Westeuropa medial weit weniger präsent als das Gemetzel im zerfallenden Jugoslawien. Die Flüchtlingsströme aus dem Südkaukasus berührten West- und Mitteleuropa viel weniger als den GUS-Raum. Erst gegen Ende der neunziger Jahre rückten Migranten aus der Region und vor allem Flüchtlinge aus Tschetschenien auf der Liste ausländischer Asylbewerber in der EU nach vorne.

- ▶ Die Entwicklung im Südkaukasus war für europäische Akteure besonders in Bereichen frustrierend, auf die sie in ihrer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Partnern in der Region besonderen Wert legten. Das gilt zum Beispiel für die zwischenstaatliche regionale Kooperation, die im Mittelpunkt der Kaukasusinitiative des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung von 2001 stand. Sie wird vor allem durch die Konfliktbeziehungen zwischen Aserbaidschan und Armenien behindert, aber auch durch andere Barrieren und Kooperationsdefizite in der Region.
- ▶ Die Europäer haben den Kaukasus lange Zeit als ein geopolitisches Feld angesehen, auf dem sich andere externe Protagonisten tummeln: traditionelle Regionalmächte wie Rußland, Türkei und Iran und regionsferne Akteure wie die USA. Sie selbst wollten sich definitiv nicht auf ein »Great Game« einlassen und anderen Spielern in die Quere kommen. Die EU verfolgte andere, unverfänglichere Konzepte zur Entwicklung im südlichen Eurasien, die mit dem romantischen Stichwort »neue Seidenstraße« umschrieben wurden, und setzte sich mit Projekten wie TRACECA (Transport Corridor Europe–Caucasus–Central Asia) für die Förderung neuer Transportkorridore und größerer eurasischer Verkehrs- und Wirtschaftsräume ein. Diese anfangs visionären und ambitionierten Vorhaben haben allerdings an politischer Aufmerksamkeit und finanzieller Unterstützung inzwischen deutlich eingebüßt.

Rußland als Partner und Widerpart

Vor allem stellten die Europäer klar, daß sich europäische Kaukasuspolitik nicht ohne Kooperation mit Rußland und schon gar nicht gegen Rußland gestalten läßt. Eine europäisch-russische Kooperation hätte,

wenn sie denn deutlicher als bisher Gestalt annähme, besonders in diesem gemeinsamen Nachbarschaftsraum eine hohe sicherheitspolitische Bedeutung. Der niederländische Außenminister Bot betonte während der europäischen Ratspräsidentschaft seines Landes im Jahr 2004 folgenden Aspekt der EU-Rußland-Beziehungen: »Wir haben eine gemeinsame Nachbarschaft mit einigen instabilen Regionen. Und das macht Rußland zu einem unverzichtbaren Partner bei jeglichem Bemühen, Drogenströme einzudämmen und den illegalen Waffen- und Menschenmuggel zu unterbinden, der aus diesen Regionen oder über sie in die EU zielt.«⁶⁸ Was die genannten Sicherheitsrisiken betrifft, sticht der Kaukasus mit seiner Grenzdurchlässigkeit im »wider Europe« besonders hervor.

Doch gerade im Kaukasus agiert Rußland in besonders problematischer Weise, erscheint seine Außen- und Sicherheitspolitik widersprüchlich und auf der Akteursebene undurchsichtig. Rußland ist hier nicht nur ein auswärtiger Spieler von regionaler Bedeutung, sondern geographisch, historisch, psychologisch und strategisch mit dieser Region, in die es nicht zuletzt mit seinem eigenen Hoheitsgebiet hineinragt, aufs engste verwoben. In diesem instabilen Raum hat es Rußland sowohl mit seinem *inneren Ausland* (den »Föderationssubjekten« im Nordkaukasus) als auch mit einem *nahen Ausland* zu tun, dessen neu gewonnene Souveränität in Wort und Tat uneingeschränkt zu respektieren ihm – wie im Fall Georgien – sichtbar schwerfällt. Schließlich trifft es hier auch noch auf ein *fernes Ausland*, vor allem in Gestalt der Weltmacht USA. Vor diesem Hintergrund stellt der Kaukasus eine besondere Projektionsfläche für russische Verdrängungsängste und Verschwörungstheorien dar, die alle darauf hinauslaufen, daß fremde Mächte im Zusammenspiel mit lokalen und internationalen Störenfriedern Rußland aus einer Zone herauswerfen wollen, in der es etwa drei Jahrhunderte lang Herrschaft ausgeübt hat.

Umgekehrt fühlt sich ein Land wie Georgien in stärkerem Maße als Objekt klassischer russischer Machtpolitik als andere Staaten im postsowjetischen Raum. Der Grund dafür ist die besondere Brisanz, die Sezessionskonflikte in dieser Region haben, und der Umgang Moskaus mit ihnen. Rußland hat sich bis heute nicht von dem Verdacht befreien können, gerade in

⁶⁸ Bernard Bot, Why Russia and the EU Need One Another, in: Europa-Informationen, 18.10.2004, <www.europa-web.de/europa/03euinf/06europa/russeubot.htm>; siehe auch Izvestija, 19.10.2004.

postsowjetischen Regionen mit Sezessionskonflikten seine klassische Politik des »Teile und herrsche!« zu praktizieren. Drei von vier postsowjetischen Sezessionsfällen liegen im Südkaukasus – Berg Karabach, Abchasien, Südossetien – der vierte Fall ist das von Moldau abtrünnige Transnistrien. In den Sezessionskonflikten, die Georgien und Moldau betreffen, wird Rußland vorgeworfen, separatistische Regime zu unterstützen, obwohl es in seinem eigenen Hoheitsbereich im Nordkaukasus den tschetschenischen Separatismus mit einem extremen Maß an Gewalt bekämpft und dafür internationales Verständnis gefordert hat.

Auch wenn Moskau offiziell die territoriale Integrität von Nachbarstaaten wie Georgien anerkennt, ist seine Einmischung in die Sezessionskonflikte evident. In Südossetien regiert ein Ableger der russischen Machtpartei »Einheitliches Rußland« unter dem Namen »Einheit«. Die Sicherheitsorgane Südossetiens und Abchasiens sind zu einem großen Teil mit Kadern aus Rußland besetzt. An die Mehrheit der Einwohner wurden russische Pässe verteilt, was Moskau nun einen Vorwand liefert, russische Staatsbürger in den Sezessionsterritorien Georgiens schützen zu müssen.⁶⁹ Der Kreml gewährt seit Jahren organisatorische Hilfe bei der politischen und wirtschaftlichen Vernetzung postsowjetischer Sezessionsgebilde untereinander und wird deshalb von georgischer oder moldauischer Seite als Führungsmacht einer »separatistischen Internationalen« bezeichnet. Moskau ist bei der Organisation von Konferenzen mit Vertretern Transnistriens, Abchasiens, Südossetiens und Karabachs behilflich. Präsident Saakaschwili brachte die russische »Friedenspolitik« im Südkaukasus deshalb einmal auf die For-

⁶⁹ Bei seinem jüngsten Besuch in Moskau am 17. August 2005 bekräftigte der neue »Präsident« Sergej Bagapsh ein politisches Programm der Lostrennung Abchasiens von Georgien und der faktischen Integration mit Rußland. 84% der Einwohner haben inzwischen die russische Staatsbürgerschaft. 70% der Rentner in Abchasien beziehen ihre Rente vom russischen Staat. Innerhalb eines Jahres sollen beide Zahlen auf 100% steigen. Abchasien deckt derzeit 20% seines Verteidigungshaushalts selbst (offenbar finanziert Rußland die fehlenden 80%). Die »schleichende Annexion« Abchasiens vollzieht sich auch durch den wachsenden russischen Tourismus in der Sezessionsrepublik, der bereits die Zahlen aus sowjetischer Zeit wieder erreicht, siehe Interfax, 17./18.8.2005; »Abkhazia Committed to Becoming Part of Russia« und »Abkhazian President Discusses Military Plans«, RIA-Novosti, Prime-News, 17.8.8.2005; Vladimir Socor, Bagapsh in Moscow Confirms Goal of Secession from Georgia, in: Eurasia Daily Monitor, 2 (19.8.2005) 163.

mel: »Piece-keeping, not peacekeeping.«⁷⁰ Gegenwärtige Mechanismen der Konfliktlösung in der Region, die in den neunziger Jahren unter den frühen postsowjetischen Gegebenheiten entstanden, haben sich nicht als effektiv erwiesen. Sie sind aus georgischer Sicht zu rußlandlastig, so zum Beispiel das bisherige vierseitige Format zur Regelung des Südossetien-Konflikts (Joint Control Commission aus Vertretern Nordossetiens, Südossetiens, Rußlands und Georgiens). Weil sich die beiden ossetischen Parteien eng an Rußland anlehnen, ergibt sich in diesem Format eine 3:1-Konstellation zuungunsten Georgiens. Zunehmend bezieht Tiflis die OSZE, einen Hauptmediator im Südkaukasus, in diese Beanstandungen ein. Die Organisation habe sich bei der Erfüllung des Abkommens über die Demilitarisierung Südossetiens als handlungsunfähig erwiesen, was hauptsächlich auf den Einfluß Rußlands zurückzuführen sei. Man halte die OSZE nicht für eine Organisation, die die Konflikte in Georgien lösen könne, meinte Außenministerin Surabischwili kurz vor ihrer Entlassung im Oktober 2005.

Mit seiner Politik gegenüber Regionalkonflikten unterläuft Rußland das Völkerrecht in der Region und trägt zur Bildung »schwarzer Löcher« bei. Es ist vor allem verantwortlich dafür, daß Georgien, Moldau und Aserbaidtschan inzwischen eine grundlegende Revision der Konfliktlösungsmechanismen, ihre Internationalisierung und Europäisierung fordern.

Das Gebot der Partnerschaft mit Rußland in der europäischen Kaukasuspolitik ist plausibel, da keiner der eingefrorenen Sezessionskonflikte ohne die konstruktive Mitarbeit Moskaus mit friedlichen Mitteln gelöst werden kann. Rußland verfügt noch immer über ein erhebliches Einflußpotential im Südkaukasus. Die seit 1999 international umstrittene Frage der beiden noch nicht geräumten russischen Militärbasen in Georgien scheint zwar endlich ihrer Lösung entgegenzugehen, der Truppenrückzug beginnt nun.⁷¹ Aber eine hohe Verschuldung Armeniens und Georgiens gegenüber Rußland, die energiepolitische

⁷⁰ Zitiert in: The Economist, 12.2.2005, S. 22.

⁷¹ Der auf der Istanbul OSZE-Konferenz 1999 vereinbarte Rückzug russischer Truppen von vier Militärbasen in Georgien war jahrelang umstritten. 2005 einigten sich Tiflis und Moskau auf einen Rückzug von den noch nicht geräumten Basen in Batumi und Achalkalaki bis Ende 2008. Rußland will einen Teil der Ausrüstung von den beiden georgischen Basen auf seine armenische Militärbasis in Gjumri transferieren, was erneut Auseinandersetzungen um die militärische Balance im Südkaukasus ausgelöst hat.

Abhängigkeit beider Länder von russischen Gas- und Öllieferungen, eine hohe und wachsende Zahl von Arbeitsmigranten aus dem Südkaukasus in Rußland und andere Faktoren führen dazu, daß diese Länder immer noch in einem hohen Maße von ihrem großen Nachbarn abhängig sind. Europa muß in diesem Zusammenhang seinem Partner Rußland die Gretchenfrage stellen: Wie hältst du's mit der Souveränität deiner Nachbarn? Der Respekt vor den legitimen russischen Sicherheitsinteressen im GUS-Raum darf nicht höher rangieren als der vor der Souveränität und den Sicherheitsinteressen der Nachbarn. Deutschland fällt hier in der Kommunikation Europas mit Rußland eine besondere Rolle zu, weil es sich seit der Zeitenwende von 1991 für beide Seiten stark gemacht hat: für die europäische Partnerschaft mit Rußland ebenso wie für die Souveränität der Nachbarn Rußlands in Regionen wie dem Kaukasus und Zentralasien. Und besonders mit Blick auf den Südkaukasus muß sich Moskau die genannte Gretchenfrage gefallen lassen.

Europäisierung und Konfliktbearbeitung

Europa und die »eingefrorenen« Regionalkonflikte im Südkaukasus

Im Südkaukasus besteht »Europäisierung« aus zwei zentralen Aufgaben. Auf der einen Seite geht es darum, in den drei südkaukasischen Staaten die Wandlung politischer und gesellschaftlicher Strukturen zu Staatsbürgergesellschaften anzuregen und zu unterstützen, also um »demokratische Integration«. Das zweite große Ziel ist »regionale Integration«, wobei es die mannigfachen Konfliktfronten und Kommunikationsbarrieren in der Region zu überwinden gilt. Neben der Unterstützung demokratischer Staatsbildung sollte sich die EU darum bemühen, europäische Akteure in die friedliche Konfliktbearbeitung vor Ort einzubinden und die eigenen Erfahrungen in diesem Kontext an die Partner in der neuen Nachbarschaft zu vermitteln.⁷² Daß sich die Union auf das »Eingefrorensein« der Regionalkonflikte nicht verlassen sollte, hat die Entwicklung in und um Südossetien seit dem Sommer 2004 gezeigt.⁷³ Ausgerechnet der Regionalkonflikt, der zuvor als am meisten entspannt gegolten hatte, brachte sich durch wieder-aufflammende interethnische Gewalt und eine Verschlechterung der georgisch-russischen Beziehungen in Erinnerung. Bis heute, im Herbst 2005, bleibt die Situation in der Konfliktzone durch Entführungen, Morde und andere Zwischenfälle gespannt. Auch entlang der Waffenstillstandslinie im Karabach-Konflikt sind im Laufe des Jahres 2005 wieder vermehrt Zwischenfälle aufgetreten, während gleichzeitig auf der Verhandlungsebene Optimismus verbreitet und von einem neuen Momentum gesprochen wurde. Keiner der drei »frozen conflicts« des Südkaukasus ist dagegen gefeit, in gewaltsame Formen der Auseinandersetzung zurückzufallen. Und das militärische Potential, das die Konfliktparteien heute aufweisen, ist größer als während der Sezessionskriege zu Beginn

⁷² Hierzu besonders Bruno Coppieters/Michael Emerson u.a., *Europeanization and Conflict Resolution. Case Studies from the European Periphery*, Gent 2004.

⁷³ Martina Bielawski/Uwe Halbach, *Der georgische Knoten. Die Südossetienkrise im Kontext georgisch-russischer Beziehungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (SWP-Aktuell 41/04).

der neunziger Jahre. Der Südkaukasus rüstet auf.⁷⁴ Andererseits hebt er sich von der akuten Gewalt im Nordkaukasus und in Krisenregionen außerhalb des postsowjetischen Raums dadurch positiv ab, daß der komplette Rückfall in militärische Konfliktaustragung bislang ausblieb und sich die Waffenstillstandsabkommen, mit denen die Sezessionskriege spätestens 1994 beendet wurden, als einigermaßen tragfähig erwiesen haben.

Prinzipiell haben sich die EU und Rußland bei ihrem Gipfel in Moskau am 10. Mai 2005 darauf verständigt, bei der Lösung der Konflikte zu kooperieren.⁷⁵ Was Europa im Kaukasus oft als Schwäche angelastet wurde, sein flaches »geopolitisches« Profil, kann auf dem Feld der Vertrauensbildung zwischen den gegnerischen Parteien als Stärke genutzt werden. Von allen externen Akteuren in der Region wird die EU am wenigsten machtpolitischer Absichten und einer »hidden agenda« verdächtigt. Georgien und Aserbaidschan würden ein stärkeres europäisches Engagement zur Lösung der südkaukasischen Regionalkonflikte begrüßen, beklagen sie doch neben der Rußlandlastigkeit auch andere Schwächen der

⁷⁴ In Georgien richtet sich eine der Hauptanstrengungen der neuen Regierung auf die Reform der Armee. Armenien war bislang der am stärksten militarisierte Staat in der Region. Nun strebt Aserbaidschan einen Militärhaushalt an, der die gesamten Staatsausgaben Armeniens übertreffen soll. Präsident Ilham Alijew hat das Militärbudget kräftig aufgestockt – von 175 Mio. US-Dollar 2003 auf 300 Mio. US-Dollar 2005. Aserbaidschanische Politiker im Regierungs- und Oppositionslager erwähnen immer wieder die militärische Option der »Konfliktlösung« im Fall Berg-Karabach, wenn eine politische Lösung nicht bald absehbar werde.

⁷⁵ Im Juni bestätigte der stellvertretende russische Außenminister Chishow auf dem in Potsdam tagenden Bergedorfer Gesprächskreis nochmals, Rußland sei bereit, gemeinsam mit Europa die »eingefrorenen« Konflikte zu regulieren und eine »Sphäre der Stabilität und Prosperität« in Eurasien zu schaffen. Dafür müsse die EU aber auch Integrationsprozesse in Osteuropa als mit dem westeuropäischen Vereinigungsprozeß kompatibel anerkennen. Offenbar waren damit von Rußland geleitete Integrationsprozesse wie der Gemeinsame Wirtschaftsraum gemeint, vgl. *Russia Offers the European Union Co-operation in »Common Neighbourhood«*, in: *Eastweek* (Centre for Eastern Studies, Warschau), (30.6.2005) 3, S. 4.

gegenwärtigen Mediationsformate. Bei der Regelung des Konflikts zwischen Moldau und Transnistrien wurde 2005 das bisherige Verhandlungsformat, bestehend aus den direkt betroffenen Parteien, der OSZE, Rußland und der Ukraine, um die EU und die USA als Beobachter erweitert (5+2). Experten bezweifeln zwar, daß damit ein Gegengewicht zur dominierenden Rolle Rußlands im Transnistrien-Konflikt geschaffen wird, begrüßen aber, daß die EU in die Beobachtung der porösen Grenze zwischen der Konfliktzone und der Ukraine aktiv einbezogen wird. Freilich erwartet niemand von der Union, daß sie die OSZE auf dem Feld der Konfliktbearbeitung im postsowjetischen Raum ersetzt. Was gefordert wird, ist eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den euroatlantischen Institutionen in diesem Bereich.

Es ist vor allem Moskau, das die OSZE als Akteur im Kaukasus und in anderen europäisch-russischen Nachbarschaftsräumen in Frage stellt und blockiert. Das ist bei Missionen deutlich geworden, die an kritischen Schnittstellen zwischen Süd- und Nordkaukasus angesiedelt waren. Mit der Aufkündigung der OSZE-Mission in Tschetschenien entfernte Moskau 2002 den letzten Rest internationaler Präsenz aus seinem eigenen kaukasischen Hoheitsbereich. Bis Ende 2004 war entlang kritischer Abschnitte der russisch-georgischen Staatsgrenze eine OSZE-Beobachtermision (Border Monitoring Operation, BMO) tätig. Rußland widersetzte sich einer Verlängerung des diesbezüglichen Mandats. Die aus unbewaffneten Offizieren aus 30 Ländern einschließlich Rußlands bestehende Mission hatte 1999 am georgisch-tschetschenischen Grenzabschnitt ihre Arbeit aufgenommen. Zuvor hatte Moskau beklagt, tschetschenische Rebellen überschritten ungestört die Grenze und nutzten georgische Territorien als Rückzugs- und Ruheräume. Später war die Mission auf den inguschischen und dagestani-schen Sektor der Grenze ausgedehnt worden. Insgesamt hatte damit eine Grenzlinie von mehr als 300 Kilometern unter Beobachtung gestanden.

Die Mission wurde für Moskau zum Ärgernis, weil sie Anschuldigungen, mit denen Rußland Druck auf Georgien ausübte, nicht bestätigte. Statt von einer Konzentration von Terroristen an der georgisch-russischen Grenze berichteten die OSZE-Beobachter von russischen Luftangriffen auf georgisches Territorium. Für Georgien bildete die Mission somit einen Schutz gegen weitere russische Präventivschläge im Dienste der Terrorismusbekämpfung. Zur Begründung der Aufkündigung der Mission führte Moskau 2004 an, das Grenzmonitoring sei in seiner bisherigen Form

ineffektiv und belaste nur den OSZE-Haushalt. Gleichzeitig wies der Kreml aber wieder verstärkt darauf hin, Georgien dulde tschetschenische Terroristen auf seinem Territorium.⁷⁶ Tiflis behauptet dagegen, die georgischen Behörden hätten die Situation im Pankisi-Tal nach dem Kontrollverlust zwischen 1999 und 2002 wieder in den Griff bekommen – nicht zuletzt dank amerikanischer Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe für ausgewählte Einheiten der georgischen Streitkräfte.

Moskaus Kritik an der internationalen Grenzbeobachtung fügte sich in das Gesamtbild der russischen Politik gegenüber der OSZE ein. Rußland blockierte nicht nur die Mandatsverlängerung für BMO, sondern bis Mitte 2005 auch den Haushalt der OSZE. Es brach einen Streit über das Wesen und die Aufgaben der Organisation vom Zaun, der die OSZE für Monate an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit brachte. Aus Moskauer Sicht war die Organisation, auf der Rußland einst den größten Teil der europäischen Sicherheitsarchitektur aufgebaut wissen wollte, zu einem gegen den postsowjetischen Raum gerichteten »Instrument des Westens« geworden. Die OSZE sei einseitig auf das politische Geschehen »östlich von Wien« fixiert, beschränke sich dabei hauptsächlich auf Wahlbeobachtung und mische sich mit diesem Druckmittel in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten ein.⁷⁷ Mit dieser Argumentation unterstützt Moskau autoritäre Regime im GUS-Raum, die über die regelmäßige Kritik der OSZE an Wahlen in ihren Ländern frustriert sind und die Stellungnahmen der Organisation zu den Wahlen in Georgien 2003, der Ukraine 2004 und Kirgistan 2005 als ausschlaggebend dafür ansehen, daß es im GUS-Raum zu den »exportierten Farbrevolutionen« gekommen ist.

Nach der russischen Aufkündigung der OSZE-Grenzbeobachtungsmission wandte sich Tiflis an die EU mit der Bitte, Beobachter an die georgisch-russische Grenze zu entsenden. Grenzsicherheit sei schließlich ein relevantes Kriterium der EU-Nachbarschaftspolitik.⁷⁸ Die USA unterstützten diesen Vorstoß, der in Brüssel jedoch mit Zurückhaltung aufgenommen wurde. Unter verschiedenen Varianten, die für die Fortsetzung oder den Ersatz der Grenzbeobachtung

⁷⁶ Russia Finds More Terrorists in the Pankisi Gorge, in: *Chechnya Weekly*, 5 (15.12.2004) 46, S. 2–3.

⁷⁷ Reinhard Vesper, Ein Instrument des Westens? Die OSZE-Reform spaltet Rußland und Europa, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.6.2005, S. 6.

⁷⁸ *Caucasus Press* (Tbilisi), 20.1.2005.

zur Diskussion standen,⁷⁹ entschied man sich gegen den Widerstand Georgiens und einiger mittelosteuropäischer EU-Mitglieder für jene, die Rußland am weitesten entgegenkam. Die Front gegen eine Fortsetzung des Grenzmonitoring auf breiterer Grundlage wurde von Frankreich angeführt und von Deutschland mitgetragen.⁸⁰ In der OSZE wurde BMO nun durch ein Training Assistance Programme (TAP) ersetzt, dessen Jahreshaushalt von 2,6 Millionen US-Dollar nur noch einem Bruchteil des BMO-Budgets entspricht. 30 internationale Ausbilder sollen im Rahmen dieses Programms georgische Grenzschutzoffiziere trainieren. Ein systematisches Grenzmonitoring wurde auf Drängen Moskaus aus dem Mandat ausgeschlossen.

Die georgische Regierung trägt ihre Initiativen zur Konfliktlösung in einem europäischen Rahmen vor, auch wenn sie in den USA ihren sicherheitspolitischen Hauptverbündeten sieht und das Engagement der EU im Kaukasus und im osteuropäischen Nachbarschaftsraum als unzureichend bewertet. Vor dem Europarat in Straßburg stellte Präsident Saakaschwili im Januar 2005 ein neues Autonomiemodell für Südossetien vor. Der Plan – angeblich das Resultat einer intensiven Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen NGOs – sieht für das abtrünnige Gebiet mit seiner ossetischen Mehrheits- und georgischen Minderheitsbevölkerung (insgesamt rund 70 000 Einwohner) ein Maß an Autonomie vor, das über das der nationalen Gebietskörperschaft in sowjetischer Zeit hinausgehen würde: Südossetien soll eine Verfassungsgarantie für seine Autonomie, eine eigene Regierung und ein eigenes Parlament mit Hoheitsgewalt in den Bereichen Bildung und Kultur, Sozial- und Wirtschaftspolitik, öffentliche Ordnung und Lokalverwaltung erhalten. Außerdem soll die Region, deren ossetischer Bevölkerungsteil kaum ein Prozent der Gesamtbevölkerung Georgiens ausmacht, ein gewichtiges Wort auf der nationalen Ebene mitzureden haben. Für die Gestaltung einer »Common state«-Beziehung zwischen Georgien und seinem abtrünnigen Landesteil setzt der Plan eine dreijährige Übergangsperiode an. Anfang August kündigte Tiflis eine »Roadmap« für Südossetien an. Der darin entworfene Fahrplan zum Frieden sieht

⁷⁹ Übernahme der Mission durch die EU im Rahmen der ESVP; Bildung einer Ad-hoc-Gruppe »williger Länder«, die diese Aufgabe von der OSZE übernehmen; Ausbildung georgischer Grenzschützer, die die BMO ersetzen sollen (von Frankreich und Deutschland vorgeschlagen).

⁸⁰ Vladimir Socor, France Leads the EU's Nyet to Georgia Border Monitoring, in: Eurasia Daily Monitor, 2 (19.4.2005) 76.

auch wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Rußland vor (Joint-ventures, Wirtschaftskorridor unter Einbeziehung nordossetischer Unternehmungen in Südossetien, Zugang zum Schwarzen Meer u.a.).⁸¹ Tiflis bekennt sich in dem Friedensplan zum Schutz der ossetischen Sprache und Kultur, zur Kompensation von Kriegsschäden, die in der Kampfphase von 1990 bis '92 in Südossetien entstanden sind, zur Einrichtung einer Wahrheitskommission für die Ermittlung von Kriegsverbrechen und zu anderen Zugeständnissen.⁸² Die georgische Regierung möchte dabei den Europarat als Vermittler in den Verhandlungen mit der ossetischen Seite, die OSZE als Beobachter und die Europäische Union als Garanten für den Friedensprozeß involvieren. Die Umsetzung des Plans müßte mit ernsthaften Bemühungen um eine Lösung der Flüchtlingsfragen beginnen.⁸³ Auf der ossetischen Seite muß die Führung in Tiflis allerdings ein erhebliches Maß an Mißtrauen abbauen, das sie durch ihre überstürzten Aktionen im Sommer 2004 geschürt hat, als georgische Truppen unter der Vorgabe, Schmuggel zu bekämpfen, in die Konfliktzone einrückten. Bislang stößt Tiflis mit seinem Autonomieplan in Südossetien auf taube Ohren.

In Georgien erteilten einige Kommentatoren im Jahr 2005 der militanten Rhetorik im eigenen Lager eine Absage und forderten dazu auf, sich in die Konfliktwahrnehmung des Gegners und in dessen Sicherheitsbedürfnisse hineinzusetzen. An die eigene Adresse gerichtet wurden folgende Voraussetzungen für eine Lösung der Konflikte genannt:

- ▶ Tiflis müsse auf militärische Rhetorik verzichten und klarstellen, daß allein friedliche Mittel zu einer politischen Lösung führen können;
- ▶ Die gegnerische Seite müsse als gleichberechtigter Partner in Verhandlungen behandelt werden, auch wenn sie nicht als Subjekt des Völkerrechts gilt;
- ▶ Wirtschaftssanktionen und Blockaden, mit denen die Sezessionsgebiete bislang nur in den russischen Wirtschaftsraum getrieben und in ihrer Abspaltung von Georgien bestärkt worden sei, müßten aufgehoben werden;
- ▶ Georgien müsse offiziell anerkennen, daß es durch militärische Interventionen die Kriegshandlungen Anfang der neunziger Jahre eröffnet hat;

⁸¹ The Messenger (Tiflis), 21.1.2005; Civil Georgia, 7.8.2005.

⁸² Molly Corso, Georgia Promotes South Ossetia Peace Plan, in: Eurasia Insight, 12.7.2005.

⁸³ Georgia-South Ossetia: Refugee Return the Path to Peace, Tiflis/Brüssel: International Crisis Group (ICG), 19.4.2005 (ICG Policy Briefing, Europe Briefing Nr. 38).

- ▶ Die Legitimität des Selbstbestimmungsrechts der Abchasen und Osseten müsse unmißverständlich anerkannt werden.⁸⁴

Die EU sollte solche Ansätze einer konstruktiven Konflikttransformation mit Nachdruck unterstützen. Allerdings werden ihnen immer wieder lautes Säbelrasseln und abenteuerliche Aktionen entgegengesetzt. Besonders der seit der »Rosenrevolution« nun vierte Verteidigungsminister Okruaschwili gilt als ein Hardliner im Umgang mit den Sezessionskonflikten. Im Sommer und Herbst 2005 nahmen die Drohgebärden auf allen Konfliktseiten wieder zu.⁸⁵

Gegen eine Föderalisierung Georgiens, die für die friedliche Reintegration abtrünniger Gebiete eine Voraussetzung wäre, gibt es Widerstände in der georgischen Gesellschaft.⁸⁶ So stehen derzeit Friedens- und Versöhnungssignale neben martialischen Gesten, Schritte zur Integration von Vertretern der »separatistischen Ethnien« in den georgischen Staatsapparat (eine Ossetin wurde zur Pressesprecherin Saakaschwilis, eine Abchasin zur Regierungssprecherin)⁸⁷ neben einer fragwürdigen Autonomiopolitik für das reintegrierte Adscharien. Die politischen Führungen Abchasiens und Südossetiens haben den neuen

⁸⁴ Zu dieser Konfliktperzeption siehe besonders David *Darciaschwili*, *Opinion about Settlement of the Georgian-Abkhaz Conflict*, in: *Civil.Ge UNAG online Magazine*, 27.1.2005, <www.civil.ge/eng/article.php?id=8823>.

⁸⁵ Georgische Militäreinheiten führten Manöver unter den Parolen »Suchumi« (Hauptstadt Abchasiens) und »Zchinwali« (Hauptstadt Südossetiens) durch. Am 26. Juli schlossen die Führer Südossetiens und Abchasiens ein Beistandsabkommen gegen die georgische Seite. Im August 2005 führte Abchasien sein bislang größtes Militärmanöver seit Ende der Kriegshandlungen 1993 durch – mit russischen Waffen und unter Aufsicht seines aus Rußland delegierten »Verteidigungsministers« Sosnalijew und eines ebenfalls aus Rußland stammenden Stabschefs. Mitte September feierte die Führung in Südossetien mit einer »Militärparade« den 15. Jahrestag der Unabhängigkeit. Dazu reisten Vertreter der anderen Sezessionsstaaten der GUS und der Regierungschef Nordossetiens an. Auf Transparenten war die Losung »Putin, unser aller Präsident« zu sehen. Dabei kam es zu einem halbstündigen Mörserbeschuß Zchinwalis aus Richtung georgischer Siedlungen. Die Konfliktparteien Zchinwali und Tiflis bezichtigten sich gegenseitig, für diesen Angriff verantwortlich zu sein. Namentlich wurde der Kommandeur der georgischen Truppen in der Krisenregion beschuldigt.

⁸⁶ Gegen eine Föderalisierung wenden sich zum Beispiel georgische Flüchtlingsorganisationen wie die Bewegung Dabruneba (Rückkehr) und die kürzlich gegründete Vereinigung »Einheitliches Georgien«, die hinter allen föderalistischen Überlegungen ein »russisches Schema« vermutet und sie als nationalen Selbstmord bezeichnet.

⁸⁷ Prime News, Rustavi-2, 11.1.2005.

georgischen Friedensangeboten erwartungsgemäß eine Absage erteilt: Man sei nicht auf Autonomie innerhalb Georgiens angewiesen, wo man doch längst nationale Unabhängigkeit erlangt habe. Und solange Rußland den beiden »Sezessionsrepubliken« politische Rückendeckung gibt, wird sich an dieser Haltung wenig ändern. Aber auch die georgische Führung muß sich die Frage gefallen lassen, wie ernst es ihr mit Konflikttransformation ist. Eine Konferenz über Friedenspolitik in Südossetien wurde im Juli 2005 von georgischer Seite provokativ in Batumi veranstaltet, in der Hauptstadt des reintegrierten Adscharien. Unter solchen Auspizien war kaum zu erwarten, daß sich ossetische Repräsentanten an ihr beteiligen würden. Die Ambivalenz georgischer »Friedenspolitik« drückte sich auch in einem Statement aus, das Präsident Saakaschwili auf der Konferenz machte: »Wir sind nicht bereit, die Konflikte in ihrem eingefrorenen Zustand zu belassen, und wir können nicht hundert Jahre auf ihre Lösung warten. Deshalb werden wir sehr aggressiv nach Frieden suchen.«⁸⁸

Bei der Vorstellung der Südossetieninitiative in Straßburg appellierte Saakaschwili besonders an die Europäische Union: »Die EU, die unseren Grenzen immer näher kommt, kann sich nicht länger ein kaukasisches »schwarzes Loch« in ihrer Nachbarschaft leisten. Jetzt ist es an der Zeit, Führerschaft zu beweisen und eine konsolidierte europäische Außen- und Konfliktlösungspolitik zu demonstrieren.«⁸⁹ Der europäische Beitrag zur Lösung von Sezessionskonflikten an der Peripherie des Kontinents sollte allerdings nicht in »EU-isierung«, sondern in Europäisierung auf breiterer Grundlage bestehen, in einem Prozeß, »der von europäischen Institutionen aktiviert und ermuntert wird, wobei der Ausgang des Konflikts in einem gewissen Grad mit der Integration der Konfliktseiten in europäische Strukturen verbunden wird.«⁹⁰ Gegenstand einer solch konsolidierten Konfliktlösungspolitik wären derzeit Zypern, Serbien-Montenegro und Kosovo, Moldau und Transnistrien sowie die drei südkaukasischen Regionalkonflikte um Abchasien,

⁸⁸ Zitiert in Alan *Parastayev*/Zurab *Bendeniaschwili*, *South Ossetia Tensions Escalate*, 10.8.2005 (IWPR, CRS Nr. 299).

⁸⁹ *Kavkasia-Press*, 26.1.2005; Vladimir *Socor*, *Georgian President Launches South Ossetia Peace Initiative*, in: *Eurasia Daily Monitor*, 2 (27.1.2005) 19.

⁹⁰ Gergana *Noutcheva*/Nathalie *Tocci*/Bruno *Coppieters*/Tamara *Kovziridze*/Michael *Emerson*/Michel *Huysseune*, *Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories*, in: *Coppieters/Emerson u.a.*, *Europeanization and Conflict Resolution* [wie Fn. 72], S. 13–62, zit. S. 22–23.

Südostetien und Berg-Karabach, bei denen die Streitparteien von einer Integration in europäische Strukturen noch am weitesten entfernt sind.

Gleichwohl verstärkt sich auch im kaukasischen Fall das Bemühen europäischer Akteure um Konfliktlösung. So unterstützt das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in seiner »Kaukasusinitiative« seit 2001 Maßnahmen zum Konfliktabbau und zur Krisenprävention in der Region. Um bei der Regelung des Abchasien-Konflikts voranzukommen, schlug man in Deutschland 2005 eine Konferenz in Berlin vor, auf der die Konfliktparteien unter Beteiligung Rußlands, der Europäischen Kommission und der Weltbank ausloten sollten, wie der abtrünnige Landesteil wirtschaftlich rehabilitiert werden könnte und welche Möglichkeiten für eine Kooperation zwischen den administrativen Organen beider Seiten und für kulturelle Kontakte gegeben sind. Gerade in Abchasien hat die politische Krise im Umfeld der Präsidentenwahlen seit Oktober 2004 gezeigt, daß bei aller Anlehnung an Rußland das Bedürfnis nach selbstbestimmter Politik gewachsen ist, daß sich hier eine Zivilgesellschaft formiert und gegen einen von Moskau unterstützten »Kandidaten der Macht« artikuliert hat. Die plumpen Eingriffe des Kreml in den abchasischen Wahlkampf im Herbst 2004 haben in der dortigen Bevölkerung eine gewisse Distanz gegenüber Rußland als dem ausschließlichen Sicherheitsgaranten entstehen lassen. Aber auch auf der anderen Seite gibt es Bewegung. So äußerte der für den Abchasien-Konflikt zuständige Repräsentant der georgischen Regierung die Einsicht, daß die bisherigen Maßnahmen zur wirtschaftlichen und politischen Isolierung Abchasiens kontraproduktiv gewesen seien und eine wirkliche Verhandlungssituation verhindert hätten.⁹¹ Das hindert die Regierung freilich nicht daran, eine Kanonenboot-Politik gegen Abchasien zu praktizieren, gegen den Landesteil eine Seeblockade zu verhängen und Rußland zu reizen.

Was die Aussichten für eine Transformation des Karabach-Konflikts betrifft, gehen die Beurteilungen – einerseits aus der Wahrnehmung am Verhandlungstisch, andererseits vor Ort – stark auseinander.⁹² Auf

⁹¹ Vgl. besonders Eric Miller (Interview mit Irakli Alasania), Georgia Pushes Policy of »Pro Active Engagement« with Abkhazia, in: Eurasianet, Recaps/Q&A, 1.7.2005, <www.eurasianet.org/departments/recaps/articles/eav070105.shtml>.

⁹² Heinrich Böll Stiftung, Regionalbüro Südkaukasus, Tbilisi, Politischer Jahresbericht 2004/2005 [wie Fn. 11], S. 10–11.

diplomatischer Ebene wurde wie schon bei früheren Gelegenheiten (zuletzt vor allem 2001) im Laufe des Jahres 2005 mal wieder von einem bevorstehenden Durchbruch gesprochen. In Wirklichkeit sprechen die innenpolitischen Verhältnisse weder in Armenien noch in Aserbaidschan derzeit dafür, daß sich die amtierenden Regierungen zu einem solchen Durchbruch durchringen könnten. Die armenische Seite hält nach wie vor circa 14 Prozent des aserbaidshani-schen Territoriums im Umfeld Berg-Karabachs besetzt. Eine Räumung dieser »Sicherheitszone« ist in Armenien politisch kaum durchsetzbar. Die Mehrheit der Bevölkerung hält die Suche nach einem Kompromiß für überflüssig. Sie steht auf dem Standpunkt, daß der Konflikt doch zugunsten der eigenen Seite »siegreich entschieden« sei. In Aserbaidschan dagegen wächst die Ungeduld und die Unzufriedenheit mit der bisherigen »Konfliktverwaltung« durch die Minsker Gruppe der OSZE. Sowohl auf seiten der Regierung als auch auf der der Opposition mehren sich die Stimmen, die für eine militärische Lösung des Konflikts eintreten oder zumindest dafür, die prognostizierten zweistelligen Wachstumsraten der aserbaidshani-schen Wirtschaft für eine Aufrüstung zu nutzen. Gerade diese mit dem »energy honeymoon« verbundene Zuversicht ist gleichwohl das stärkste Gegengewicht gegen eine Wiederaufnahme von Kriegshandlungen, denn ein erneuter Karabach-Krieg würde das Land just an der Schwelle zum Aufschwung gewaltig zurückwerfen.

In puncto Europäisierung der Konfliktlösung spielen Vorzeigemodelle für Autonomie und Föderalismus wie die Schweiz, Belgien und die Åland-Inseln eine Rolle. 2005 wurde vor allem das Vorbild Südtirol diskutiert. Freilich ist die Übertragbarkeit solcher Modelle auf den Kaukasus äußerst begrenzt.⁹³ »Europäisierung« bedeutet angesichts der regionsspezifischen Konfliktwahrnehmungen und -kulturen und der Haltung Rußlands gegenüber den »eingefrorenen« Konflikten im »nahen Ausland« nach wie vor das Bohren sehr dicker Bretter.

⁹³ Dies wurde zum Beispiel 1995 im Karabach-Konflikt deutlich, als eine Delegation der armenischen Enklave auf die Åland-Inseln geladen wurde, um ihr die Autonomie einer schwedischen Minderheit innerhalb Finnlands vorzustellen. Damals reagierte der spätere Präsident Berg-Karabachs, Gukasian, mit den Worten: »Ich bin bereit – sofort, wenn Sie wollen – ein Teil Finnlands zu werden. Aber wir haben es mit Aserbaidschan zu tun« (zitiert in Thomas de Waal, Black Garden. Armenia and Azerbaijan through Peace and War, New York: New York University Press, 2003, S. 281f.)

Machtlos vor dem Pulverfaß? Der Nordkaukasus als Herausforderung für europäische Sicherheitspolitik

Bei seinem Deutschlandbesuch in Schloß Gottorf bekundete Präsident Putin am 21. Dezember 2004 erstmals die Bereitschaft Rußlands, mit westlichen Partnern, besonders mit Deutschland und der EU, in einem Bereich zu kooperieren, in dem der Kreml bislang hohe psychologische Abwehrwälle errichtet hatte. Deutsche Vorschläge zur Stabilisierung des Kaukasus seien in Moskau »sehr genau analysiert« worden, man wolle sie »voll und ganz übernehmen«. Gemeint waren Überlegungen zu einer stabilitätspolitischen Kooperation im Nordkaukasus. Der Rußland-Koordinator der Bundesregierung, Gernot Erler, hatte eine solche Kooperation in seinem Entwurf eines »Stabilitätspakts Kaukasus« angedacht und damit eine multilaterale Konfliktbearbeitung auf einem Terrain konzipiert, das Rußland bislang strikt als seine »innere Angelegenheit« ausgewiesen hatte.

Auswärtige Beteiligung an einer Friedenspolitik in Tschetschenien soll sich nach russischen Vorstellungen aber darauf beschränken, die mit »Tschetschenisierung« (siehe oben, S. 16) umschriebene Politik des Kreml zu unterstützen. Die Lösung liege nicht in Verhandlungen mit Separatisten, sondern in der »Schaffung politischer Bedingungen für eine demokratische Erneuerung« Tschetscheniens. Für diesen Zweck seien lokale Verwaltungsstrukturen mit höherer Eigenverantwortung auszustatten. Von Deutschland erhoffe man sich beim Aufbau lokaler Selbstverwaltung Beratung und Hilfe.⁹⁴ Das Personal der tschetschenischen Verwaltung rekrutierte sich bislang aus einem eng begrenzten Kreis rund um die Staatshalterschaft des Kreml in Grosny – aus jenem Kadyrow-Clan, der kaum als respektable Ordnungsmacht bezeichnet werden kann, sondern als eines unter diversen lokalen Gewaltunternehmen angesehen werden muß.

Damit von der angekündigten »Schaffung politischer Bedingungen für eine demokratische Erneuerung« auch nur ansatzweise die Rede sein kann, müßte ein breiteres Spektrum der tschetschenischen Gesellschaft in den Prozeß der »Tschetschenisierung« mit einbezogen werden. Deshalb wurde erwogen, Probleme der Terrorismusbekämpfung in Rußland

und damit Überlegungen zur Gewaltminderung in Tschetschenien in den Petersburger Dialog zu integrieren.⁹⁵ Bisher blockierte der Kreml aber jeden Ansatz einer aus der russischen Gesellschaft kommenden Friedensinitiative. Die Medien wurden in ihrer Berichterstattung über Tschetschenien geknebelt, Menschenrechts- und Friedensaktivisten und jeder, der sich für Verhandlungen mit dem bewaffneten Gegner im Tschetschenienkonflikt einsetzte, als Unterstützer von Terrorismus diffamiert.

Nichtsdestotrotz entfalteten zivilgesellschaftliche Akteure wie die Union des Komitees der Soldatenmütter zu Beginn des Jahres 2005 erneut Initiativen für einen Weg zum Frieden und knüpften an Verhandlungen mit Vertretern der tschetschenischen Opposition an, die nach dem Moskauer Geiseldrama vom Oktober 2002 abgebrochen worden waren. Besonders verärgert reagierte der Kreml auf die Anwesenheit von Vertretern des Europarats bei diesen Kontakten zwischen den Soldatenmüttern und Vertretern des verhandlungsbereiten Flügels der tschetschenischen Opposition.

So bleibt von den Initiativen zu einer europäisch-russischen Kooperation im Nordkaukasus bislang nicht viel übrig. Die vertraulichen Beziehungen zwischen Kanzler Schröder und Präsident Putin haben in diesem Bereich nicht viel auf den Weg gebracht. Die Ankündigung von Schloß Gottorf geriet schnell in Vergessenheit. Gernot Erler dazu: »Wir müssen Putins Leuten immer wieder erklären, was wir zuvor mit Putin verabredet haben.«⁹⁶

Voraussetzung für eine »zivile Rekonstruktion« Tschetscheniens ist an allererster Stelle, daß die Bevölkerung Vertrauen in die lokalen und föderalen Staatsorgane gewinnt. Das aber wird durch das vorherrschende »Klima der Straflosigkeit« gegenüber massiven Menschenrechtsverletzungen durch diese Organe nach wie vor verhindert. Ferner müßte die kriminelle Wirtschaftstätigkeit eingedämmt werden, in die alle Konfliktseiten einschließlich der russischen Militärangehörigen involviert sind. Diverse Gewalt-

⁹⁴ »Keine Verhandlungen«. Putins Tschetschenienbeauftragter bei Schröder und Fischer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.3.2005, S. 6.

⁹⁵ Nico Fried, Ziehen an unsichtbaren Fäden, in: Süddeutsche Zeitung, 5.2.2005, S. 8; Spiegel, (2005) 10, S. 13.

⁹⁶ Zitiert in Wehner, Putins Angst vor der Ohnmacht [wie Fn. 18].

unternehmer bilden das größte Hindernis auf dem Weg zum Frieden.⁹⁷

Für den Wiederaufbau Tschetscheniens wären massive Finanzinfusionen und ein hohes Maß an Transparenz und Kontrolle bei ihrer Verwendung notwendig. Rußland hat bislang 62 Milliarden Rubel (2 Mrd. US-Dollar) in entsprechende Programme investiert. Dies gab Dmitrij Kosak im Februar 2005 bekannt, wobei er hinzufügte, daß der Ertrag dieser Investitionen »äußerst niedrig« sei. Ohne eine deutliche Verbesserung der Kontrolle und Transparenz stimulieren Finanzspritzen nur die Korruption.

Eine Hauptaufgabe der Entwicklungspolitik in Tschetschenien und seiner Umgebung liegt darin, die arbeitslose Bevölkerung in den Wiederaufbau, bei dem jede Menge Arbeit ansteht, einzubeziehen. Eine weitere Aufgabe wäre die Belebung nicht-kriminalisierter Wirtschaftstätigkeit auf der Ebene des kleinen und mittleren Unternehmertums. Aber die enge Verzahnung zwischen der lokalen Nomenklatura und der Wirtschaft läßt im gesamten Nordkaukasus und erst recht in Tschetschenien kaum Freiraum für private wirtschaftliche Initiativen. Auch hier gilt: Ohne eine radikale Veränderung der administrativen Rahmenbedingungen vor Ort, ohne Geber-Kontrolle und Finanztransparenz werden Hilfsmaßnahmen den Status quo festigen, statt ihn zu überwinden. Diesen Status quo schildert Michail Deljagin, Präsident des russischen Instituts für Probleme der Globalisierung, wie folgt: »Die Hauptfunktion des gegenwärtigen Staats besteht in der Sicherung des persönlichen Wohlergehens seiner Beamten. Und strikte Kontrolle über das Geld, das nach Tschetschenien fließt, ist damit nicht vereinbar. Stellen Sie sich nur mal vor, was Sie einem Ramsan Kadyrow sagen, wenn Sie solche Ressourcen kontrollieren wollen – dem jungen Kadyrow, dem Helden Rußlands, besser gesagt dem Helden Putins.«⁹⁸

Die EU hat auf ihrem Gipfeltreffen mit Rußland im November 2004 ihre Sorge über die Lage im Nord-

kaukasus ausgesprochen und angeboten, beim Wiederaufbau in der Region behilflich zu sein. Sie steht jedoch recht »machtlos vor dem Pulverfaß«.⁹⁹ »Europäisierung« wünscht der Kreml allenfalls als Unterstützung seiner eigenen, unter der Parole »Normalisierung« stehenden Politik in Tschetschenien durch Europa, sei es durch Finanzzuwendungen, auf die Rußland derzeit gar nicht angewiesen ist, sei es durch Ausbildung lokaler Verwaltungskader und andere Dienste. Im Kreml konstatierte man im Frühjahr 2005 mit Befriedigung, Tschetschenien habe aufgehört, ein Streitpunkt in den bilateralen Beziehungen zwischen Rußland und der EU zu sein. Ein nutzloser politischer Disput habe einer ernsthaften Diskussion darüber Platz gemacht, wie Europa sich beim sozialökonomischen Wiederaufbau Tschetscheniens nützlich machen könne. Dabei betrachtete man in Rußland nun ausgerechnet die Liquidierung Maschadows als Durchbruch zu einer solchen Kooperation. Denn zu seinen Lebzeiten habe dieser die EU davon abgehalten, »das Wesen des Tschetschenienproblems zu erkennen«.¹⁰⁰

In diesem Zusammenhang wird in Rußland eine Studie britischer Autoren lobend erwähnt, die dem Westen empfehlen anzuerkennen, daß die russische Strategie der »Tschetschenisierung« gemeinsam mit der Wiederherstellung der Autonomie des Landesteils die Basis für eine Kooperation zwischen westlichen Regierungen und Moskau bilden kann. Der Westen solle eine nuanciertere Botschaft vermitteln. »Man sollte eher Besorgnis über Moskaus fehlende Kontrolle über seine lokalen Verbündeten äußern als den Kreml zu bezichtigen, mutwillig Gewalt gegen tschetschenische Zivilisten auszuüben.«¹⁰¹ Doch an der Gewalt gegen tschetschenische Zivilisten sind nach wie vor neben den Kadyrow-Milizen auch russische »Ordnungskräfte« beteiligt. Alle bewaffneten Kräfte in Tschetschenien, einschließlich der russischen Militärs, sind zu Gewaltunternehmern geworden, wie die Verfasser der Studie selbst einräumen. Die Autoren raten den westlichen Akteuren, sich deutlicher für die terri-

⁹⁷ Laut offiziellen Quellen wird in Tschetschenien ein florierendes illegales Ölgeschäft betrieben, bei dem jeden Tag große Mengen Erdöl gestohlen werden. Das beginnt mit dem Betrieb unzähliger »Samoware«, so heißen die Mini-Ölbohrstellen, und reicht bis zu eskortierten Benzinkarawanen, die problemlos Grenzposten passieren, die von russischem Militär bewacht werden. Die enorme Umweltzerstörung, die sich damit verbindet, wird häufig übersehen, wenn die Folgen des Tschetschenienkonflikts dargestellt werden.

⁹⁸ *Šljachtina*, Michail Deljagin. Plan Gossoweta Čečni [wie Fn. 38].

⁹⁹ Karl Otto Sattler, Machtlos vor dem Pulverfaß. Die Union und der Tschetschenienkonflikt nach dem Tod Maschadows, in: Das Parlament, 21.3.2005, S. 12.

¹⁰⁰ Can Russia, EU Agree on Chechnya?, RIA Novosti, 18.4.2005, <<http://en.rian.ru/analysis/20050418/39691304.html>>.

¹⁰¹ Fiona Hill/Anatol Lieven/Thomas de Waal, A Spreading Danger: Time for a New Policy Towards Chechnya, in: Policy Brief (Carnegie Endowment for International Peace), (März 2005) 35, S. 5–7.

toriale Integrität Rußlands auszusprechen. Alle europäischen Stellungnahmen sind bislang von dieser Voraussetzung ausgegangen. Doch wer die Anerkennung der territorialen Integrität Rußlands zum Ausgangspunkt kaukasuspolitischer Erklärungen macht, muß von Rußland mit der gleichen Entschlossenheit die unmißverständliche, nicht nur rhetorisch, sondern faktisch bekräftigte Anerkennung der territorialen Integrität seiner Nachbarstaaten und damit den konsequenten Verzicht auf die Unterstützung separatistischer Kräfte im »nahen Ausland« verlangen. Ferner fordern die Autoren, Rußland verstärkt technische Hilfe zu gewähren, um die auswärtige Finanzierung tschetschenischer Separatisten zu unterbinden und terroristische Akteure wie Schamil Bassajew zu eliminieren. Des weiteren schlagen sie vor, die georgisch-tschetschenische Grenze von einer internationalen Mission beobachten zu lassen. Dem ist zuzustimmen – doch gerade bei der Nachfolgeregelung der »Border Monitoring Operation« hat man sich für eine denkbar schwache Variante entschieden, um Rußland nicht zu verprellen.

Die EU schickte im April 2005 eine Delegation in einige Teilrepubliken des Nordkaukasus, um Möglichkeiten der Zusammenarbeit bei der Verbesserung der sozialökonomischen Entwicklung in und um Tschetschenien auszuloten.¹⁰² Seit dem Ausbruch des zweiten Tschetschenienkriegs 1999 hat die Union für humanitäre Hilfsmaßnahmen in diesem Raum 170 Millionen Euro aufgewendet – vor allem für Flüchtlingshilfe. Nun will sie über diesen Bereich hinausgehen und zum »Wiederaufbau« beitragen. Die Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit sollen in den Sektoren Bildung, Gesundheit und Arbeitsbeschaffung liegen.¹⁰³ Regionalexperten plädieren für die Vergabe von Kleinkrediten und für Anschubprogramme für kleine Unternehmen, für den Bau von Krankenhäusern in den Republiken sowie für die Aus- und Weiterbildung von Medizinern, Journalisten, Lehrern, Polizei- und Rechtsschutzkadern aus der Region im westlichen Ausland.¹⁰⁴ Man müsse vor allem die junge Generation im Nordkaukasus ansprechen und Jugendnetzwerke schaffen, in der junge Leute aus dieser Region mit Altersgenossen aus Rußland und dem Ausland zusammengeführt werden. Es sei

höchste Zeit für eine internationale Arbeitsgruppe, die sich gezielt mit dem Nordkaukasus beschäftigt und dabei Erfahrungen aus anderen Konfliktzonen berücksichtigt.¹⁰⁵

Doch es ist fraglich, inwieweit Rußland eine partnerschaftliche Zusammenarbeit in diesem Bereich im Auge hat. Deutschland als ein Impulsgeber für friedenspolitische Kooperation im Nordkaukasus mußte schon die Erfahrung machen, wie unsensibel die russische Seite agiert. So wollte Moskau allen Ernstes Ramsan Kadyrow auf der Hannover-Messe im April 2005 präsentieren, um den Gastgeber für Wiederaufbauprojekte in Tschetschenien zu erwärmen. Für ein entwicklungs- und stabilitätspolitisches Engagement im Nordkaukasus müßte die EU einen politischen Preis zahlen, den einige Mitgliedstaaten als zu hoch betrachten. Sie müßte sich die von allen Tschetschenienbeobachtern bezweifelte Darstellung des Kreml zu eigen machen, in Tschetschenien vollziehe sich bereits ein Prozeß der »Normalisierung« und »zivilen Rekonstruktion«, der von außen unterstützt werden könne.¹⁰⁶

Im Europarat wurde ein neuer Versuch des Dialogs über Tschetschenien unternommen. Im Oktober 2004 beschloß die Parlamentarische Versammlung auf Initiative ihres Kaukasus-Berichterstatters Andreas Gross einen Runden Tisch mit Vertretern der Regierung und unabhängigen Institutionen Rußlands und Tschetscheniens, der am 21. März 2005 in Straßburg eröffnet wurde. Gross selbst warnte vor zu hohen Erwartungen. Es gehe darum, Blockaden zu lösen und einen neuen Dialog in Gang zu bringen. Da Tschetschenien derjenige Teil Europas sei, in dem am meisten Gewalt herrsche und am meisten Verachtung gegenüber europäischen Werten zu beobachten sei, könnten nur kleine Schritte aus einer unglaublich schwierigen Situation herausführen.¹⁰⁷

Diese »unglaublich schwierige Situation« betrifft etwa die Forderung nach einer breiteren Einbeziehung der tschetschenischen Zivilgesellschaft in den Dialog. Was heißt »Zivilgesellschaft« in einer von Krieg und Dauergewalt deformierten, desintegrierten und atomisierten Gesellschaft? Was gibt es in diesem Teil des Kaukasus noch oder schon an »zivilgesellschaft-

102 Moskauer Deutsche Zeitung, 21.4.2005, <www.mdz-moskau.de>.

103 Natalie Nougayrède, *L'Union européenne négocie avec Moscou une aide controversée pour la Tschétchénie*, in: *Le Monde*, 3.7.2005, S. 4.

104 Dazu Ware, *Extremist Economies* [wie Fn. 25].

105 Sarah Mendelson/Fiona Hill, *The World Fiddles as the North Caucasus Simmers*, in: *Financial Times*, 29.8.2005.

106 Nougayrède, *L'Union européenne négocie avec Moscou* [wie Fn. 103].

107 Versuch eines Dialoges über Tschetschenien. Der Europarat organisiert einen runden Tisch, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 18.2.2005, S. 4.

lichen« Organisationen? Unabhängige westliche und russische Teilnehmer des Runden Tisches bedauerten, »daß wesentliche Teile der tschetschenischen Gesellschaft nicht repräsentiert sind und Rußland ihre Einbeziehung auch nicht wünscht.«¹⁰⁸ Repräsentanten der moskautreuen tschetschenischen Administration hätten den Runden Tisch nur zu dem Zweck genutzt, angebliche Erfolge des Wiederaufbaus in ihrem Land darzustellen und Europa um Mittel hierfür zu bitten.¹⁰⁹ Der tschetschenische Präsident Alu Alchanow stellte die für Herbst 2005 geplanten »demokratischen und freien« Parlamentswahlen in seiner Republik in den Mittelpunkt und bezeichnete sie als Hauptaufgabe seiner Regierung. Ansonsten wollte er die Frage der politischen Ordnung in Tschetschenien von der Tagesordnung streichen, da bereits alle politischen Institutionen außer dem Parlament – an dessen Stelle derzeit ein interimistischer Staatsrat steht – funktionierten. Alchanow gab zu, daß in Tschetschenien weiterhin Fälle von Menschenrechtsverletzungen durch Rechtsschutz- und Sicherheitsorgane zu verzeichnen sind. Die Anzahl solcher Verbrechen sei jedoch stetig im Sinken begriffen.

Die noch für das Jahr 2005, genauer gesagt für den 27. November, vorgesehenen Parlamentswahlen in Tschetschenien werden in Grosny und Moskau als Wendepunkt auf dem Weg zur »Demokratisierung« Tschetscheniens herausgestellt. Sie reihten sich, so die offizielle Argumentation, in eine Entwicklung ein, deren vorausgegangene Etappen das Referendum zu einer neuen Republikverfassung im März 2003, die Wahl des Verwaltungsleiters Kadyrow zum Präsidenten im Oktober 2003 und die seines Nachfolgers Alchanow im August 2004 gewesen seien. Doch auch für die Parlamentswahlen gilt: Unter den in Tschetschenien vorherrschenden Verhältnissen von Gewalt und zerstörter Gesellschaft kann von einer »demokratischen Wahl« keine Rede sein.

Somit bleibt festzuhalten: Internationale Unterstützungsmaßnahmen für eine Stabilisierung des Nordkaukasus sind dringend notwendig. Ohne eine grundlegende Veränderung der administrativen Strukturen in der Region, ohne eine erhebliche Steigerung der Kontrolle und Transparenz bei der Vergabe und Verwendung der investierten Mittel und ohne die Aufrechterhaltung von Verhandlungs-

optionen im Tschetschenienkonflikt laufen sie aber Gefahr, kontraproduktiv zu wirken. So bleibt im Hinblick auf eine Friedenspolitik in dieser Region folgende Aporie bestehen: Der Nordkaukasus ist nach der Deeskalation der Balkankonflikte die brisanteste Krisenzone am Rande Europas. Er ist gleichzeitig eine Krisenzone, in der von einer international unterstützten konstruktiven Konfliktbearbeitung noch nicht die Rede sein kann.

¹⁰⁸ Timur *Aliev*, Chechnya: Not All Around the Table, 25.3.2005 (IWPR, CRS, Nr. 279).

¹⁰⁹ Alkhanov Spins the Roundtable, Chechnya Weekly, 6 (30.3.2005) 13.

Ausblick

In dieser Studie wurden beide Regionshälften des Kaukasus behandelt, obwohl sich die internationale Politik im Norden und Süden dieses Raums in höchst unterschiedlichen Handlungsrahmen bewegt und sich die EU-Nachbarschaftspolitik auf den Südkaukasus beschränkt. Angesichts mannigfacher Schnittstellen zwischen den Konfliktlandschaften auf beiden Seiten der kaukasischen Hochgebirgskämme sollte die Zeit vorbei sein, in der auf internationalen Konferenzen ausschließlich die Lage im Südkaukasus erörtert wurde, ohne daß die nordkaukasische Dimension regionaler Instabilität auch nur Erwähnung fand. Nach Beslan ist die Aufmerksamkeit Europas auch für die Situation im Nordkaukasus gewachsen, wenngleich die Handlungsmöglichkeiten für auswärtige Stabilitäts- und Friedenspolitik in dieser Region vorläufig stark begrenzt bleiben.

An einem »kaukasischen Stabilitätspakt« wird seit Ende der neunziger Jahre gearbeitet. Dabei diente der Begriff »Stabilitätspakt« als Umschreibung für weitläufige regionale, multilaterale und multisektorale Initiativen zur Förderung der friedlichen Kooperation in der Region. Der große Wurf eines umfassenden regionalen Sicherheitssystems ist bislang nicht gelungen. Im Jahr 2000 stellte das Zentrum für Europäische Politische Studien (CEPS) in Brüssel einen Stabilitätspakt für den Südkaukasus vor, der aber als zu abstrakt und realitätsfern abgetan wurde. Der europäische Stabilitätspakt für den Balkan hatte dabei Pate gestanden. Es wurde aber deutlich, daß die Analogie zum Balkan nicht trägt, vor allem nicht mit Blick auf die Anreizstruktur: Für die kaukasischen Konfliktparteien fehlte die Aussicht auf europäische Integration, die für die Adressaten auf dem Balkan einen wichtigen Antrieb zur Konflikttransformation dargestellt hatte.

Mit seinen Überlegungen für einen von Europa initiierten »Stabilitätspakt Kaukasus« wollte Gernot Erler nach dem Geiseldrama von Beslan im September 2004 eine regionale Friedenspolitik im Nordkaukasus anregen, in die südkaukasische Nachbarn wie Georgien, die EU und internationale Organisationen einbezogen werden sollten. Die Zweifel, die gegenüber diesem Vorschlag geäußert wurden, bezogen sich vor

allem auf die Führungsrolle, die Rußland dabei eingeräumt wurde.¹¹⁰

Auch ohne einen »Stabilitätspakt« kann sich Europa einem verstärkten Engagement für Sicherheit, Stabilität und Entwicklung in der kaukasischen Gesamtregion schwerlich entziehen. Neue EU-Nachbarn wie die Ukraine und Georgien konzipieren den Schwarzmeerraum als eine neue geostrategische Interessen- und Sicherheitszone in Europa und finden dabei Unterstützung bei jüngeren EU-Mitgliedern wie Polen und den baltischen Staaten. Ein Aspekt, der in der vorliegenden Studie nicht behandelt werden konnte, muß im Ausblick zumindest erwähnt werden: Die Türkei könnte in diesem neuen geopolitischen Kontext eine Mittlerrolle zwischen Europa und dem Kaukasus spielen.¹¹¹ Eine besondere Implikation für den Südkaukasus hat diese Perspektive im Hinblick auf das türkisch-armenische Verhältnis und die Regelung des Karabach-Konflikts. Im Verhältnis zwischen der Türkei und den Parteien im Karabach-Konflikt gibt es vorläufig noch Blockaden, die in der Schließung der türkisch-armenischen Grenze, der von der Türkei betriebenen Tabuisierung des Völkermords an der armenischen Bevölkerung durch das Osmanische Reich und in der pro-aserbaidschanischen Parteilichkeit Ankaras im Karabach-Konflikt am deutlichsten zutage treten. Gleichwohl hat inzwischen ein interessenbezogener Dialog über die Öffnung der türkisch-armenischen Grenze, über neue Eisenbahnstrecken zwischen Anatolien und dem Südkaukasus und andere Themen begonnen, der den Auftakt zum Abbau solcher Barrieren darstellen könnte.

Im Südkaukasus wird erwartet, daß sich Europa auf den bisher eher gemiedenen Feldern der Sicherheitspolitik und des Konfliktmanagements stärker engagiert, nicht zuletzt mit dem Kalkül, dadurch die

110 Siehe zum Beispiel den Standpunkt des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Europaparlaments Elmar Brok (Dietmar Neuerer, Brok unterstützt Stabilitätspakt für Kaukasus, in: *Netzeitung.de*, 10.9.2004, <www.netzeitung.de/ausland/304469.html>).

111 Jon *Govvett*, Turkish Drive towards EU Increases Possibilities for Change in the Caucasus, in: *Eurasia Insight*, 6.1.2005; Mevlut *Katik*, Turkey Promotes Stability in the Caucasus, in: ebd., 18.7.2005.

geostrategische Rivalität im Kaukasus, wie sie sich zwischen Rußland und den USA möglicherweise entfalten wird, relativieren zu können. Auch ein Staat wie Georgien, der sich sicherheitspolitisch stark an Washington anlehnt, wünscht diesen Ausgleich. Präsident Saakaschwili hat gegenüber europäischen Adressaten betont: »Wir sind nicht mit den USA verheiratet.« Die europäische Scheu, anderen externen Spielern im Kaukasus in die Quere zu kommen, wird dort schon lange mit Kopfschütteln quittiert. Dieses Unverständnis bezieht sich besonders auf Europas Rücksichtnahme auf Rußland, was dessen Anspruch auf postkolonialen Einfluß in der Region betrifft. Bei diesem Thema muß die EU künftig zwischen sachlichen, berechtigten russischen Sicherheitsinteressen im Kaukasus und verschwommenen »geopolitischen Gefühlen«, die in der Gesellschaft und außen- und sicherheitspolitischen Elite Rußlands gegenüber dieser Region weit verbreitet sind, deutlich unterscheiden.

Abkürzungen

BMO	Border Monitoring Operation
BTC	Baku–Tiflis–Ceyhan
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
CES	Centre for Eastern Studies (Warschau)
CRS	Caucasus Reporting Series
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GUAM	Georgien, Ukraine, Aserbaidshan, Moldau
IASPS	Institute for Advanced Strategic and Political Studies (Jerusalem)
ICG	International Crisis Group
IWPR	Institute for War and Peace Reporting
MGIMO	Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RFE	Radio Free Europe
RL	Radio Liberty
TAP	Training Assistance Programme
TRACECA	Transport Corridor Europe–Caucasus–Central Asia