

TAGUNG

Nord- und Südkaukasus in der europäischen Nachbarschaft: Triangulare funktionale Kooperation oder Wettbewerb in einer heterogenen Region. Russland, EU und Kaukasus

*Sigita Urdze**

Seit vielen Jahren ist die Region des Nord- und Südkaukasus, die für die Europäische Union zunehmend an Bedeutung gewinnt, durch Instabilität, Unsicherheit und demokratisch defizitäre politische Systeme gekennzeichnet. Nicht zuletzt begründet durch ihre Brückenfunktion zwischen der Europäischen Union und Zentralasien sowie als Transitregion für die Energieversorgung ist sie verstärkt in den Blickwinkel der Forschung gerückt. Weitere Forschungsfelder sind die demokratische und wirtschaftliche Transformation, verschiedene inner- beziehungsweise zwischenstaatliche Konflikte, der Menschen- und Drogenhandel sowie das Zusammenleben verschiedener Religionen. Da die Forschung hierzu durch eine strikte Trennung der Räume des Nord- und Südkaukasus auch in der Beziehung zur Europäischen Union geprägt ist, verfolgte die Konferenz das Ziel, durch die Einbeziehung von Experten aus beiden Regionen ein Forum für den wechselseitigen Austausch zu diesem Themenkomplex zu geben.

Den Auftakt der Konferenz bildeten die Begrüßungsworte von *Michèle Knodt* sowie von *Alexander Gemeinhardt*. Während Knodt die Bedeutung insbesondere des den Nord- und Südkaukasus verbindenden Charakters der Konferenz betonte, hob Gemeinhardt in seiner Ansprache in Erinnerung an die Ereignisse von 1914 die Bedeutung der Konfliktvermeidung beziehungsweise Konfliktlösung hervor.

Northern and Southern Caucasus in the European Neighborhood: Triangular functional cooperation or competition in a heterogeneous region. Russia, EU and the Caucasus

Schader-Stiftung

Kindly supported by the European Commission
and the Volkswagen Foundation.

3./4. July 2014, Darmstadt

Welcome Address

Prof. Dr. Michèle KNOTT, Technische Universität Darmstadt
Alexander GEMEINHARDT, Chairman of the Board, Schader-Stiftung, Darmstadt

Keynote Speech: Conflict and Cooperation in the South Caucasus

Dr. Tracey GERMAN, King's College London

Historical and political framework

*The North and the South in the Caucasus
– Separated or Interlinked?*

Dr. Uwe HALBACH, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

*Uncanny Threats and Secret Resistances: On the
Religious Situation in Kabardino-Balkaria*

Prof. Dr. Raschid ALIKAJEW, Kabardino-Balkarian State University, Nalchik
PD Dr. Florian MÜHLFRIED, Friedrich-Schiller-Universität, Jena

* Dr. Sigita Urdze, Technische Universität Darmstadt.

Tracey German machte in ihrer Keynote Speech die Vielfalt dieser Region deutlich, welche schon mit dem Begriff „Kaukasus“ anfangte. Dieser stehe nicht nur für die Regionen des Nord- und Südkaukasus, sondern auch für das die Subregionen trennende Gebirge. Auch sei nicht definiert, welche Staaten überhaupt zum Kaukasus zählten. Aus ethnolinguistischer Sicht handele es sich um eine hochinteressante Region, da dort auf allerengstem Raum eine Vielzahl von Kulturen und Sprachen nebeneinander existierten. Je nach Perspektive werde der Kaukasus als Landbrücke zwischen Asien und Europa gesehen oder aber als nahezu „zerdrückt“ zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer.

Die Staaten des Südkaukasus fühlten einen zunehmenden Druck, eine Entscheidung zwischen dem Westen – insbesondere der Europäischen Union – und Russland zu treffen. Auf beiden Seiten gebe es eine abnehmende Bereitschaft, den Einfluss in diesen Staaten miteinander zu teilen. Aus russischer Sicht sei die Region nach wie vor ein Faktor der Instabilität in der direkten Nachbarschaft und westliche Akteure stellten den russischen Einfluss infrage. Auch aus Sicht der Europäischen Union und der NATO¹ gebe es ein Bedürfnis nach Stabilität und Sicherheit in der neuen Nachbarschaft.

In den Bereichen Sicherheit beziehungsweise Stabilität und Energie setze auch das internationale Engagement im Südkaukasus größtenteils an. Es gehe zunächst um den Zugang zu den Öl- und Gasvorkommen sowie um den Verlauf der Transportrouten. Durch grenzüberschreitende Pipeline-Projekte im Southern Corridor seien die Energieressourcen ein Faktor, der zu verstärkter Integration in der Region führe. Für die Stabilität in der Region gehe die stärkste Bedrohung vom Konflikt um Berg-Karabach aus und hier sei eine zunehmende Militarisierung festzustellen. Die ungelösten Konflikte in der Region beeinflussten die außenpolitische Orientierung

External democracy and autocracy promotion in the Caucasus

Geopolitics of Democratic Choice: Correlations between foreign-political orientations and political regime type

Prof. Dr. Ghia NODIA, Ilia State University, Tbilisi

EU in Azerbaijan: cooperation in the context of strategic instruments

Elsevar MAMMADOV, Khazar University, Baku

EU external democracy and autocracy promotion in the Caucasus – results of a cross-country comparison

Prof. Dr. Michèle KNOTT, Technische Universität Darmstadt

Schuschanik MINASJAN, Technische Universität Darmstadt

Dr. Sigita URDZE, Technische Universität Darmstadt

Democratization through the backdoor? Functional cooperation in the Southern Caucasus

Dr. Aron BUZOGÁNY, Freie Universität Berlin

Analyses of governance strategies in the North Caucasian republics with respect to conflict regulation and development

Prof. Dr. Alexey GUNYA, Kabardino-Balkarian State University, Nalchik

International embeddedness of the Caucasus

More than a chessboard – the role of Turkey, Iran and Russia in the Southern Caucasus

Prof. Dr. Udo STEINBACH, Berlin

Roundtable: Functional triangular cooperation or competition between the EU, Russia and the Caucasus

Welcome Address

Alexander GEMEINHARDT, Chairman of the Board, Schader-Stiftung, Darmstadt

Introductory speech

Prof. Dr. Michèle KNOTT, Technische Universität Darmstadt

Dr. Sigita URDZE, Technische Universität Darmstadt

Chair

Prof. Dr. Marianne KNEUER, Stiftung Universität Hildesheim

1 North Atlantic Treaty Organisation.

der drei Staaten. Während Armenien in Richtung Russland orientiert sei und Aserbaidshan sich um Neutralität bemühe, sei in Georgien eine starke Westorientierung festzustellen.

Historische und politische Rahmenbedingungen

Uwe Halbach stellte fest, dass sich verbindende Elemente zunächst aus ethnischer Perspektive ergäben. Trennendes Element sei hingegen die Zugehörigkeit des Nordkavkasus zu Russland während der Südkavkasus von drei unabhängigen Staaten gebildet werde. Von Russland werde der Nordkavkasus als „inner abroad“ begriffen, während der Südkavkasus als „near abroad“ auch zum russischen Einflussbereich gezählt werde. Trotz seiner gescheiterten Versuche, im Nordkavkasus Stabilität zu schaffen, sehe Russland für sich die Aufgabe der Stabilisierung im Südkavkasus. Halbach verdeutlichte in der anschließenden Diskussion, dass aus seiner Sicht so etwas wie eine kontrollierte Instabilität unmöglich sei, auch wenn dies durchaus den russischen Interessen entsprechen könnte.

Raschid Alikajew und Florian Mühlfried legten dar, dass es in der russischen Region Kabardino-Balkarien neben dem islamischen Glauben und christlichen Bevölkerungsgruppen auch noch ältere Glaubensformen gebe, für deren Kult Steine an heiligen Stätten eine zentrale Rolle spielten. Die Kultstätten würden aber oft nur im Verborgenen besucht, da die Gläubigen von radikalisierten jungen Muslimen bedroht würden. Um die alten Symbole dennoch öffentlich nutzen zu können, würden diese häufig exotisiert und verfremdet.

Als zweites Thema wurde über die Deportation eines großen Teiles der einheimischen Bevölkerung von Kabardino-Balkarien nach Zentralasien zur Sowjetzeit berichtet. Sowohl unterwegs als auch in den Jahren der Verbannung seien viele gestorben. Mittlerweile sei eine Rückkehr möglich und es werde eine geringfügige Entschädigung an die Verbannten

Speakers

H. E. Prof. Gabriela von HABSBURG, former Ambassador of Georgia
Edmon MARUKYAN, Member of National Assembly of Armenia
Dr. Rizan NABIYEV, Counsellor at the Embassy of Azerbaijan
Silvia STÖBER, Journalistin

gezahlt. Trotz dieser leidvollen Geschichte hege der Großteil der Bevölkerung keinen Groll gegenüber Russen oder der Moskauer Zentralregierung, da die Deportationen als historisches Ereignis betrachtet würden, so das Fazit der Diskussion.

Externe Demokratie- und Autokratieförderung im Kaukasus

Ghia Nodia betonte zu Beginn den engen Zusammenhang zwischen Geo- und Machtpolitik. Auch er sah die südkaukasischen Staaten zunehmend unter Druck, sich für Russland oder für den Westen zu entscheiden. Zusätzlich kompliziert werde diese Wahl dadurch, dass zwar recht klar sei, wofür der Westen beziehungsweise Europa stehe. Dagegen sei aber unklar, wofür Russland stehe: Es sei anti-westlich orientiert und nehme für sich in Anspruch, ebenfalls eine Demokratie zu sein, dabei aber ehrlicher zu sein als westliche Staaten, die ihre Fehler verbergen würden. Daneben beinhalte die Wahl der Staaten des Südkavkasus zwischen dem Westen und Russland auch geostrategische Fragen. Diesbezüglich sei Russland, das von geopolitischen und geostrategischen Interessen spreche, klarer in seinen Äußerungen, während diese Wörter in Europa verpönt seien. Der eigenen Darstellung zufolge stehe Europa für positive Werte und sei dadurch so attraktiv, dass andere Staaten automatisch zur Nachahmung neigen würden.

Eine Entscheidung für die eine oder andere Seite sei sehr schwerwiegend und langfristig. In Bezug auf die demokratische Entwicklung innerhalb der drei Staaten des Südkavkasus sei festzuhalten, dass weiterhin Probleme be-

stünden, jedoch sei die Qualität der Demokratie umso höher, je stärker die Ausrichtung an Europa sei.

Der Vortrag von *Elsevar Mammadov* fokussierte auf die Kooperation zwischen der Europäischen Union und Aserbaidschan. Zunächst verwies Mammadov darauf, dass Aserbaidschan als Grundlinie der Außenpolitik um Neutralität bemüht sei, um einen sicheren Korridor zwischen Europa und Asien darzustellen. Das Land versuche eine Anerkennung Russlands als wichtigem Akteur in der Region mit einer starken Orientierung an der Europäischen Union zu verbinden. Bereits 1996 sei das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union abgeschlossen worden und die Europäische Union sei ein zentraler Handelspartner für die Öl- und Gaslieferungen. Aus Sicht Aserbaidschans allerdings sei die EU-Politik nicht immer nachvollziehbar. So sei es beispielsweise nicht angemessen, in der Nachbarschaftspolitik politische gegen ökonomische Komponenten auszuspielen. Auch die Art des Umgangs mit dem Thema Berg-Karabach Sorge für Irritationen. Mammadov stellte auch fest, dass sich Aserbaidschan zunehmend gezwungen sehe, eine Wahl zwischen Russland und dem Westen zu treffen. Beides sei mit klaren Vor- und Nachteilen für das Land verbunden. Wichtig für Aserbaidschan seien Garantien, die mit der jeweiligen Politik verbunden seien. In dieser Frage eine Bilanz zu ziehen, sei derzeit jedoch nicht möglich.

Michèle Knodt, *Sigita Urdze* und *Schuschannik Minasjan* berichteten über die Ergebnisse eines Projektes über die externe Demokratieförderung der Europäischen Union in den Staaten des Südkaukasus sowie Zentralasiens.

Sie machten deutlich, dass sich nur ein sehr schwacher Einfluss des Handelns der Europäischen Union auf Normverletzungen im Bereich der Demokratie feststellen lasse. Sowohl Sicherheits- als auch Wirtschaftsinteressen beeinflussten die Beziehungen zwar, dies aber nicht auf eindeutige Art und Weise: Zum

Teil wirkten sich gesteigerte sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen förderlich auf die Beziehungen zu den drei Staaten aus, zum Teil führten sie aber auch zu größeren Erwartungen seitens der Europäischen Union an sie. Ein Einfluss der triangularen Beziehungen zwischen Europäischer Union, Russland und den Staaten des Südkaukasus auf das EU-Außenhandeln sei eindeutig nachweisbar. Eine Erklärung der Wirkrichtung dieses Einflusses im Einzelfall liege derzeit noch nicht vor, da dafür noch weitere Datenanalysen nötig seien. Unter anderem müssten weitere Faktoren, wie der Einfluss der öffentlichen Meinung und unterschiedliche Positionen von EU-Organen, mit in die Analyse einbezogen werden.

Nodia unterstrich in der anschließenden Diskussion, dass sich Russland als Großmacht mit normativem Anspruch verstehe und die Europäische Union als Anhängsel der USA betrachte. Ersteres wurde mit Blick auf die fehlende Definition von Werten durch Russland hinterfragt. Im Falle Aserbaidschans setze die Europäische Union nicht genügend Anreize für Reformen, zumal die Multivektorpolitik des Landes bisher erfolgreich sei.

Aron Buzogány referierte über funktionale Kooperation im Südkaukasus am Beispiel von Nichtregierungsorganisationen (NROs) im umweltpolitischen Bereich – sowohl solchen, die auf europäischer Ebene tätig sind, als auch solchen, die in der Region tätig sind. Seine zentrale Frage war, ob durch funktionale Kooperation Fortschritte bei der Demokratisierung erzielt werden könnten. Bei der Umsetzung von EU-Politik in den Staaten des Südkaukasus komme den NROs eine Wächterfunktion zu, die nicht nur EU-Projekte durchführten, sondern auch die EU-Politik kritisch begleiteten und in den Staaten Bewusstsein für die Themen schafften. Abschließend verwies Buzogány darauf, dass bei allen Vorteilen der Einbindung von NROs, dies im Hinblick auf ihre fehlende demokratische Legitimation allerdings auch kritisch zu hinterfragen sei. Zudem dürfe Demo-

kratisierung nicht zu einer „Projektilisierung“ im Sinne eines Fehlens einer übergreifenden Strategie zugunsten der Förderung von nur bedingt zusammenhängenden Einzelprojekten verkommen.

Alexey Gunya berichtete über Ergebnisse eines Forschungsprojektes zu Governance-Strategien im Nordkaukasus. Dessen zentrale Forschungsfragen seien: Wieso gebe es unterschiedliche Governance-Strategien? Wie können diese jeweils beurteilt werden? Trotz der Völkervielfalt im Kaukasus gäbe es durchaus homogene Gebiete, wie das fast mononationale Tschetschenien. Wobei die Vielfalt – im Gegensatz zum Reichtum einer Region – keinen Einfluss auf das Ausmaß der herrschenden Gewalt habe.

Die Ergebnisse zeigten einen starken positiven Zusammenhang zwischen finanzieller Unterstützung durch die Regierung in Moskau für eine Region und den in dortigen Wahlen abgegebenen Stimmen für die putin-nahen Parteien. Gunya differenzierte zwischen zwei Strategien: einer stark zentralistisch orientierten wie in Tschetschenien und einer dezentralisierten wie in Dagestan und Karachai-Tscherkessien.

Internationale Einbindung des Kaukasus

Birgit Wetzel stellte ihre Erkenntnisse über den „Energiepoker“ im Kaukasus vor, den sie als eine Großregion bis hinunter zum Iran betrachtete, da sich die Ölfelder an den Grenzen nicht klar voneinander trennen ließen. Zu Zeiten der Sowjetunion habe kein Bewusstsein für den Ressourcenreichtum im Kaukasus, insbesondere in Aserbaidschan, bestanden. Da damals nur Ölfelder an Land genutzt werden konnten, sei Aserbaidschan, einst blühend, zunehmend verarmt. Seit Beginn der 1990er Jahre ändere sich dies, da das Land insbesondere durch die Nutzung der Offshore-Reserven mittlerweile stark in die Öl- und Gasversorgung Europas eingebunden sei. Dazu seien nach der Überwindung politischer, wirtschaftlicher und technischer Pro-

bleme die Baku-Supsa-Pipeline und die Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline gebaut worden, von denen auch Georgien profitiere. Problematisch seien die geografische Nähe der Pipelines zu Konfliktgebieten wie Südossetien sowie der ungeklärte völkerrechtliche Status des Kaspischen Meeres. Weitere Pipelines würden gebaut oder seien in Planung. Auch der ressourcenreiche Iran sei daran interessiert, die vorhandenen Pipelines für seinen Handel mit Europa zu nutzen.

Ebenfalls unter Einbeziehung energiepolitischer Fragen richtete *Udo Steinbach* seinen Blick auf die Rolle der Türkei, Irans und Russlands im Südkaukasus. Er machte deutlich, dass diese Staaten nicht nur als Schachbrett für äußere Akteure zu betrachten seien, sondern auch als eigenständige Akteure. Um eine echte Partnerschaft zu schaffen, sei es notwendig, die Haltung der externen Akteure gegenüber dieser Region zu berücksichtigen. Die Europäische Union habe in den vergangenen Jahren klar gemacht, dass sie starkes Interesse an dieser Region habe und sie stabilisieren wolle. Russland und Putin als Person wollten das Imperium der Sowjetunion wiederherstellen. Der armenische Präsident, Tigran Sargsjan, sei beispielsweise trotz einer mehrheitlich prowestlich eingestellten Bevölkerung auf russischen Druck hin nicht zum EU-Gipfel nach Vilnius gefahren, da Armenien durch die Berg-Karabach-Frage erpressbar sei. Aserbaidschan sei durch seine wirtschaftliche Stärke unabhängiger von Russland, und Georgien sei bedingt durch die jüngere Vergangenheit ohnehin an Europa orientiert.

Auch die Rolle Irans sei zu berücksichtigen, da nur etwa ein Drittel der Aseris in Aserbaidschan lebe, hingegen zwei Drittel in Iran. Dies habe, gegründet auf Umsturzbefürchtungen Irans, stets zu einem gewissen Misstrauen Irans gegenüber Aserbaidschan geführt. Dieses Misstrauen wiederum habe – über alle Religionsgrenzen hinweg – zu einem guten Verhältnis zwischen Iran und Armenien geführt. Der Westen müsse bei seiner Isolationspolitik gegenüber Iran aufpassen, diesen

nicht ungewollt in Richtung Russland zu drängen, auch wenn die Iraner als Volk ebenfalls stärker an Europa als an Russland orientiert seien. Auch in der Türkei lebe eine große aserische Minderheit. Diese bilateralen Beziehungen seien jedoch sehr positiv, was sich wiederum auf die türkischen Beziehungen zu Armenien auswirke, die geschichtlich bedingt ohnehin sehr konfliktträchtig seien. Diese komplizierten bilateralen Beziehungen in der Region stellten die Europäische Union und ihr Konzept der Demokratieförderung infrage. Um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zu etablieren, müsse sie ihre Arroganz aufgeben und auch selber wieder zu einem Lernprozess im Umgang mit anderen Staaten zurückkehren.

Podiumsdiskussion: Funktionelle triangulare Kooperation oder Wettbewerb zwischen der Europäischen Union, Russland und dem Kaukasus

Michèle Knodt betonte in einer einführenden Rede, wie sehr die drei Staaten des Südkaukasus zwischen den verschiedenen Akteuren und Interessen hin- und hergerissen seien. Dies mache es nicht nur schwer, die Situation in der Region zu verstehen, sondern kompliziere es auch, Beiträge zur Lösung der vorhandenen Konflikte aufzuzeigen. Die aktuellen Entwicklungen in der Ukraine hätten, so Knodt, erneut veranschaulicht, wie wichtig es sei, alle Akteure in Gespräche einzubinden. Eine Option sei funktionale triangulare Kooperation, bei der von Anfang an die Europäische Union und Russland gemeinsam mit dem jeweiligen Staat in Gespräche einbezogen seien, um mittels auf einzelne Bereiche begrenzter Verhandlungen nach konkreten Lösungsansätzen zu suchen. Dies könnte eine Möglichkeit sein, den Zwang zur Entscheidung für eine europäische oder eine russische Ausrichtung der Staaten des Südkaukasus zu überwinden.

Gabriela von Habsburg machte deutlich, dass Georgien auf die Zusammenarbeit mit externen Akteuren angewiesen sei, da es selber zu

klein sei, um seine Sicherheit zu gewährleisten. Im Gegenzug sei Georgien bereit, seine Partner aktiv zu unterstützen, wie dies beispielsweise bei NATO-Einsätzen der Fall gewesen sei. *Edmon Marukyan* verwies auf die extrem komplizierte Lage Armeniens, insbesondere auf die Konflikte mit Aserbaidschan. Von der Europäischen Union erwarte Armenien, als gleichwertiger Partner behandelt zu werden. Das Land sei zwar an einer Verbesserung der Beziehungen zur Türkei interessiert, dies werde aber durch die türkische Haltung in Detailfragen erschwert. *Silvia Stöber* stellte plakativ die außenpolitischen Stärken der drei Länder dar: Aserbaidschan habe seine Ressourcen, Armenien seine Diaspora und Georgien habe Eduard Schewardnadse als zentrale Figur gehabt. Aserbaidschan könne sich um Neutralität bemühen, Armenien als sehr armes Land sei dagegen von Russland auch deswegen besonders abhängig, weil viele Armenier dort arbeiteten und durch die Geldüberweisungen in ihre Heimat wesentlich zum Einkommen in Armenien beitrügen. Georgien schließlich sei klar in seiner pro-westlichen Orientierung.

Die anschließende gemeinsame Diskussion mit dem Plenum machte deutlich, welche große Unterschiede zwischen den Staaten des Kaukasus bestehen, die auch eine stärker auf die einzelnen Staaten ausgerichtete Vorgehensweise durch die Europäische Union bei ihren Demokratisierungsbemühungen erforderlich machten. Einigkeit bestand hinsichtlich des Punktes, dass eine Kooperation auf Augenhöhe erforderlich sei, wenn es zu einer echten Partnerschaft kommen solle. Keiner der drei Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien wünsche es sich, als Schachfigur wahrgenommen zu werden. Vielmehr gehe es bei triangularen Beziehungen um die ehrliche und verlässliche Auslotung der Interessen und Ziele jeweils dreier gleichberechtigter Partner.