

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

S. Neil MacFarlane

Amerikanische Politik in Zentralasien  
und im Transkaukasus

Anna Kreikemeyer

Konflikt und Kooperation in der Kaspischen  
Region: Russische Interessenlagen

Friedemann Müller

Ökonomische und politische Kooperation  
im Kaspischen Raum

Hans-Georg Ehrhardt/Oliver Thränert

Die Rolle von NATO, EU und OSZE  
in der Kaspischen Region

B 43–44/98

16. Oktober 1998

S. Neil MacFarlane, Ph. D., geb. 1953; Studium der Internationalen Beziehungen in Oxford; Professor an der Universität von Virginia und der Queen's Universität in Kingston/Ontario; seit 1996 Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Oxford, St. Anne's College, und Direktor des Zentrums für Internationale Studien ebenda.

Zahlreiche Monographien und Artikel in Fachzeitschriften zu Fragen der russischen Außenpolitik, Sicherheitsfragen in Zentralasien und dem Kaukasus sowie internationalen Organisationen.

Anna Kreikemeyer, Dr. phil., geb. 1960; 1990–1997 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); zur Zeit freischaffende Politologin am IFSH; Lehrauftrag am Institut für Politische Wissenschaften an der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Andrei V. Zagorski) Rußlands Politik in bewaffneten Konflikten in der GUS. Zwischen Alleingang und kooperativem Engagement, Baden Baden 1997; Friedensfähiges Rußland? Die Transformation Rußlands und seine Rolle im gesamteuropäischen Kooperations- und Integrationsprozeß aus der kritischen Sicht der politischen Theorie des Friedens, Diss. an der Universität Hamburg 1998 (i. E.).

Friedemann Müller, Dr. rer. pol., geb. 1943; Leiter der Forschungsgruppe Nicht-militärische Risiken, Internationale Regime und Wirtschaftsbeziehungen der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen.

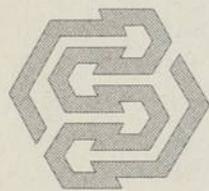
Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Rußlands Energiepolitik: Herausforderung für Europa, Baden-Baden 1992; (zus. mit Susanne Ott) Briding Divides: Transformation in Eastern Europe – Connecting Energy and Environment, Baden-Baden 1997; zahlreiche Beiträge zu energie- und umweltpolitischen Fragen.

Hans-Georg Ehrhart, M.A., Dr. phil., geb. 1955; wissenschaftlicher Referent und Projektleiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: The New Germany in a Changing Environment, Kingston/Ontario 1994; (Hrsg. zus. mit Oliver Thränert) European Conflicts and International Institutions: Cooperating with Ukraine, Baden-Baden 1998; (Hrsg. zus. mit Albrecht Schnabel) The Southeast European Challenge: Ethnic Conflict and the International Response, Baden-Baden 1998 (i. E.).

Oliver Thränert, Dr. rer. pol., geb. 1959; wissenschaftlicher Referent in der Abteilung Außenpolitikforschung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Rüstungskontrolle und Gradualismus, München 1986; Einseitige Abrüstung?, Frankfurt a. M.–New York 1991; (Hrsg. zus. mit S. Neil MacFarlane) Balancing Hegemony. The OSCE in the CIS, Kingston/Ontario 1997; (Hrsg. zus. mit Hans-Georg Ehrhart) European Conflicts and International Institutions: Cooperating with Ukraine, Baden-Baden 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Amerikanische Politik in Zentralasien und im Transkaukasus

---

## I. Einleitung

---

Durch das jüngste Interesse an der Entwicklung der Energieressourcen im Kaspischen Meer rückt zunehmend die Rolle der Vereinigten Staaten in Zentralasien und im südlichen Kaukasus ins Rampenlicht der Öffentlichkeit in den USA. Denn amerikanische Energiefirmen sind wichtige Akteure in der Entwicklung dieser Ressourcen: Sie spielen eine wesentliche Rolle in einem der am weitesten entwickelten Konsortien für den Bau von Pipelines – dem Kaspischen Pipeline-Konsortium (CPC), das Öl von Kasachstan um den Nordrand des Kaspischen Meeres herum nach Novorossiisk transportiert. Amerikanische Firmen sind zudem aktiv an der Planung anderer Routen beteiligt (wie UNOCAL beim Plan des Baues einer Gas-Pipeline quer durch Afghanistan).

In diesem Beitrag sollen zunächst die amerikanischen Interessen in Zentralasien und am Kaspischen Meer untersucht werden. Darüber hinaus geht es um eine Analyse der Entwicklung amerikanischer Politik in dieser Region über einen längeren Zeitraum. Ich vertrete die These, daß sich die amerikanische Politik in der Region schrittweise veränderte, ausgehend von einem mehr oder weniger unstrukturierten Engagement hin zu einer stringenteren Strategie mit Schwerpunkt auf der Entwicklung von Energieressourcen. Dabei spielen drei Probleme im Bereich der Entwicklung dieser Energieressourcen in der Region eine entscheidende Rolle: Das Problem der Beteiligung an Produktionskonsortien, die Frage der internationalen rechtlichen Rahmenbedingungen am Kaspischen Meer sowie die Pipelineführung.

---

## II. Amerikanische Interessen in Zentralasien und am Kaspischen Meer

---

Wie bei anderen Staaten ist die Formulierung amerikanischer Interessen ein Ergebnis des Zusammenspiels von systemischen (geopolitischen) und innenpolitischen Faktoren<sup>1</sup>. Bei der Formulierung amerikanischer Politik in Zentralasien und dem Transkaukasus spielen mindestens fünf systemische oder „geopolitische“ Erwägungen eine Rolle.

### 1. Rußland und die neuen unabhängigen Staaten

Die geopolitische Komponente amerikanischer Politik richtet sich auf die jungen unabhängigen Staaten Zentralasiens und deren Beziehungen zu Rußland. Rußland hat den Verlust dieser Staaten an seiner südlichen Peripherie immer noch nicht überwunden. Deshalb hat Rußland in Tadschikistan, Aserbaidschan, Georgien, Tschetschenien und Moldawien direkt oder indirekt eingegriffen, um seinen Einfluß zu erhalten oder wiederherzustellen.

In der russischen Außenpolitik spielen Energiefragen eine zentrale Rolle. Rußland hat versucht, Vorteile aus seinem Monopol an den bestehenden Exportrouten vom Kaspischen Meer zu ziehen, um Besitzstand und Produktionsoptionen bei der Entwicklung von Energieressourcen zu sichern. Es hat auch versucht, seine Kontrolle über den Export von Energie aus der Region durch die Förderung infrastruktureller Bindungen zu wahren, während es sich der Entwicklung alternativer Routen weigert.

---

1 Zu den „Entanglements of domestic and international politics“ vgl. Robert Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in: *International Organization*, XLII (Sommer 1988) 3, S. 427–460. Dieser Beitrag basiert auf Ausführungen, die ich auf der Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung über „Kaspisches Öl und europäische Sicherheit“ in Almaty, Kasachstan, gemacht habe. Zur Konferenz vgl. Ludwig Watzal, *Schaffen Pipelines endlich Wohlstand oder lediglich neue Konflikte?*, in: *Das Parlament*, Nr. 31 vom 24. 7. 1998, S. 17.

---

Übersetzung aus dem Englischen: Martina Boden, Winsen/Aller.

Die Vereinigten Staaten haben sich einerseits lange bemüht, eine unabhängige Entwicklung und die Souveränität der nichtrussischen ehemaligen Sowjetrepubliken zu fördern. Denn sie haben die Integration dieser Staaten in die internationale Gemeinschaft und die internationale Wirtschaft unterstützt, um ihr Abgleiten in eine erneute Abhängigkeit von Rußland zu verhindern. Darin spiegelt sich das grundlegende Interesse, wie es Zbigniew Brzezinski einst ausgedrückt hat, „sicherzustellen, daß keine einzelne Macht die Kontrolle über diesen geopolitischen Raum gewinnt“<sup>2</sup>. Andererseits sind gute Beziehungen zu Rußland für die USA noch wichtiger als die Beziehungen zu den neuen unabhängigen Staaten. Um Rußland nicht zu provozieren, ließen die Vereinigten Staaten daher bei ihren Bemühungen um Hilfeleistung für die anderen Republiken, die sich aus dem russischen Einflußbereich befreien wollten, besondere Zurückhaltung walten.

## 2. Iran und Islam

Ein zweiter geopolitischer Aspekt betrifft den Iran. Das Land zeigt beträchtliches Interesse an einer Ausweitung seines Einflusses auf die neuen Republiken Zentralasiens und des Transkaukasus, und zwar sowohl auf diplomatischem Wege, indem es Wirtschaftsverbindungen (einschließlich der Infrastruktur für den Energieexport) fördert, als auch mit Hilfe weniger konventioneller Mittel (durch die Förderung des Islam). Diese Bemühungen sind – verglichen mit früheren Erwartungen – eher ineffektiv und außerdem erstaunlich moderat und pragmatisch. Ein ähnlicher Pragmatismus leitete die iranische Politik bei der Entwicklung der Energieressourcen der Region. Einerseits versuchte der Iran, die Akzeptanz einer Beteiligung iranischer Firmen bei der Entwicklung dieser Ressourcen ebenso zu fördern wie die iranischen Routen für den Export von Öl im Kaspischen Meer über das eigene Territorium in die Türkei und an den Persischen Golf. Angesichts der Tatsache, daß die Reserven im iranischen Sektor des Kaspischen Meeres im Vergleich zu den Vorkommen der anderen Anrainerstaaten wie Aserbaidshan und Kasachstan eher gering eingeschätzt werden, hat sich der Iran andererseits Rußland angeschlossen, als es darum ging, die Anwendung des internationalen Seerechts auf Meeresressourcen im Kaspischen Becken zu verhindern. Die iranische Führung argumentierte, daß es sich um einen See und nicht um ein Meer handele, weshalb die Boden-

schätze darunter gemeinsam ausgebeutet und die Einkünfte daraus gerecht aufgeteilt werden sollten.

Trotz der pragmatischen Ausrichtung des iranischen Verhaltens wurde das Land von den USA aus verschiedenen Gründen als regionale Bedrohung angesehen. Die schlechten Beziehungen zwischen beiden Staaten resultieren aus der Geiselnahme amerikanischer Diplomaten 1979/80. Weiterhin glauben die Amerikaner, der Iran exportiere den fundamentalistischen Islam und unterstütze den internationalen Terrorismus. Vor diesem Hintergrund versuchten die USA, den Iran zu isolieren und eine Ausweitung des iranischen Einflusses in der Region zu verhindern.

In der amerikanischen Außenpolitik spielt das Thema der Nichtverbreitung von Waffen im Hinblick auf den Iran, besonders wenn es um Kernwaffen geht, eine zentrale Rolle. Kasachstan z. B. besaß bei seiner Unabhängigkeit Kernwaffen, weiterhin gab es dort erhebliche Mengen waffenfähigen Urans. Man versuchte damals, die nichtrussischen ehemaligen Sowjetrepubliken dazu zu bewegen, die Kernwaffen auf ihrem Territorium auszuliefern und als Nichtkernwaffenstaaten dem Nichtverbreitungsvertrag beizutreten. Ebenso berechtigt waren die Sorgen hinsichtlich möglicher Schlupflöcher, durch die nukleares Material, wenn nicht gar die Waffen selbst, in den Iran gelangen könnten.

## 3. Verbündete der USA

Die dritte strategische Achse amerikanischer Politik betrifft die verbündeten Staaten. Vor allem richtet diese Politik ein Augenmerk auf die Türkei, die durch eine lang andauernde militärische und politische Zusammenarbeit mit den USA eng verbunden ist und deshalb von diesen als strategische Trumpfkarte betrachtet wird. Teilweise auch in Reaktion auf die Weigerung der Europäischen Union, eine Mitgliedschaft der Türkei ernsthaft ins Auge zu fassen, erneuerten die Türken ihre Bemühungen, ihre ethnische und kulturelle Nähe zur zentralasiatischen Region zu nutzen und am gesamten Südrand der ehemaligen Sowjetunion ihren Einfluß auszubauen. Die Türkei war und ist für die USA eine akzeptable Alternative gegenüber dem Iran. Folglich liegt es im amerikanischen Interesse, die türkischen Ambitionen in der Region zu stärken.

Die zweite Dimension stellt in diesem Zusammenhang Europa dar. Das Interesse europäischer Staaten und Firmen an den wirtschaftlichen Entwicklungspotentialen Zentralasiens wächst stetig. Die

2 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York 1977, S. 148.

Europäische Union wie auch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sind am Fortschritt des Umbaus der Wirtschaft und der Entwicklung der Infrastruktur der Region beteiligt. Da beide, die USA und Europa, entschlossen sind, diese Region in den euro-atlantischen Wirtschaftsraum zu integrieren, und zudem gemeinsame Interessen an der Nutzung weiterer Öl- und Erdgasquellen haben, ist das Potential für Interessenkonflikte eher gering. Dagegen behauptet Shireen Hunter: „Im Bereich von Wirtschaft und Handel, insbesondere was den Zugang zu Exportmärkten und die Energie- und Mineralressourcen der Region angeht, stehen die Interessen einzelner westlicher Länder eher im Wettbewerb miteinander, als daß sie sich ergänzen.“<sup>3</sup>

Darüber hinaus bestehen in der Iran-Frage erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den europäischen Staaten und den USA. Die USA wollten mit den Iran-Libyen-Sanktionen (ILSA) auch außerhalb ihres Territoriums die Wirtschaftsbeziehungen zum Iran beschränken. Dadurch laufen europäische und auch andere Firmen, die mit dem Iran Geschäfte machen, Gefahr, daß die Vereinigten Staaten Vergeltung üben. Die Europäer haben sich einzeln wie auch als Gemeinschaft diesem Versuch einer extraterritorialen Anwendung amerikanischer Gesetze widersetzt. Für die USA liegt die Gefahr vor allem darin, daß eine überzogene Anwendung amerikanischen Rechts gegen europäische Firmen die europäisch-amerikanischen Beziehungen in einer ganzen Reihe von Themen beeinträchtigen könnte.

#### 4. Internationale Energieversorgung

Hier zeigt sich ein vierter Argumentationsstrang. Die Vereinigten Staaten, wie auch andere Industriestaaten, sind zunehmend von Energieimporten abhängig; das gilt besonders für die am Persischen Golf konzentrierten Energiereserven. Trotz beträchtlichen Erfolges bei der Erforschung und Entwicklung weiterer Quellen wird diese Abhängigkeit wahrscheinlich im nächsten Jahrhundert noch zunehmen. Und das Problem wird durch die Folgen der Industrialisierung in Asien für den Energiemarkt noch verschärft. Obwohl die Krise der asiatischen Volkswirtschaften in den Jahren 1997/98 die Schätzungen des asiatischen Energiebedarfs in Frage stellen, gibt es anscheinend wenig Grund, daran zu zweifeln, daß die asiatische Wirtschaft sich wieder erholt. Ebenso steht es außer Frage, daß der Status Asiens als Energieimportre-

gion sich in den nächsten Jahrzehnten dramatisch erhöhen wird<sup>4</sup>. Die zunehmende Konzentration auf den Persischen Golf birgt jedoch zwei Probleme. *Erstens* verleiht sie einer kleinen Gruppe von Produzenten ein nicht akzeptables Maß an Marktmacht. *Zweitens* könnte die Region instabil werden, was die Energieversorgung unterbrechen würde. In Verbindung mit wachsendem Nachfrage- druck schafft dies ein starkes wirtschaftliches Interesse an der Diversifizierung potentieller Energiequellen.

Das Energiepotential am Kaspischen Meer sollte aber auch nicht überschätzt werden. Wenn es die Produktionsspitze erreicht, könnte es einen Einfluß auf dem Weltmarkt haben, der etwa dem des Öls aus der Nordsee entspricht. Dennoch ist es eine der sehr wenigen vielversprechenden Regionen zur Ausbeutung von Erdöl und Erdgas. Darüber hinaus herrschen in dieser Region liberalere Bedingungen für multinationale Unternehmensbeteiligungen bei der Energiegewinnung als in den besser ausgebauten Produktionsgebieten Saudi-Arabiens. In dem Maße, in dem die USA die wachsende Abhängigkeit des Weltenergiemarkts vom Nahen Osten verringern möchten, steigt ihr Interesse daran, die Entwicklung einer unabhängigen Energiequelle zu stützen und die effektive Belieferung der Weltmärkte zu sichern. So stellte Wallace Hays jüngst fest: „Die kaspische Region ist für die Vereinigten Staaten wichtig, weil es sich um die wahrscheinlich letzten noch nicht angezapften Ölreserven in der Welt handelt und sie den USA die seltene Chance bietet, die Weltölversorgung zu diversifizieren. Darum könnte die Region des Kaspischen Meeres eines der wichtigsten Gebiete amerikanischer Außenpolitik werden.“<sup>5</sup>

In diesem Zusammenhang haben die USA ein ernsthaftes Interesse an einer Lösung der Konflikte im Transkaukasus und an der Verhütung von Konflikten in der gesamten Kaspischen Region<sup>6</sup>. Die andauernden regionalen Konflikte im Kaukasus erleichtern es Rußland, die Politik in dieser Region in seinem Sinne zu beeinflussen<sup>7</sup> und bedrohen

4 Die US-Energiebehörde schätzt, daß die Abhängigkeit der USA von Ölimporten von 40 Prozent 1994 auf 60 Prozent im Jahr 2010 anwachsen wird. Zwei Drittel der letzteren werden aus dem Persischen Golf kommen. Vgl. Nuzhet Cem Orekli, U. S. Foreign Policy towards Energy Development, in: Turkistan vom 1. März 1998.

5 Wallace Hays, The U.S. Congress and the Caspian, in: Caspian Crossroads, (Winter 1998) III, S. 8.

6 Vgl. Jan Kalicki (Berater im US-Handelsministerium und Ombudsman der Energieverwaltung und Handelszusammenarbeit mit den neuen unabhängigen Staaten), Prosperity, Partnership and Pipelines, in: USIA vom 26. Mai 1998.

7 Vgl. hierzu N. C. Orekli (Anm. 4).

3 Shireen Hunter, Central Asia since Independence, Washington, D. C. 1996, S. 151.

gleichzeitig eine geordnete Entwicklung des Energiesektors. Das erklärt die zentrale Rolle der Vereinigten Staaten im Bereich der Vermittlung und diplomatischen Beilegung von Konflikten. Ebenso fördern die USA politische und wirtschaftliche Reformen, da diese als wichtiger Beitrag zur Konfliktvermeidung angesehen werden.

Neben den geopolitischen Interessen, die die amerikanische Außenpolitik im kaspischen Raum beeinflussen, soll in einem weiteren Schritt die amerikanische Innenpolitik und die politische Kultur der USA untersucht werden, da auch diese zu einem nicht unerheblichen Teil die US-Außenpolitik mitbestimmen.

## 5. Liberale Werte

Allgemein bilden Werte und Interessen ein Gegensatzpaar, wenn sie für die Außenpolitik eingesetzt werden sollen. Diese Feststellung trifft zumindest im amerikanischen Fall nicht zu, und zwar aus folgenden Gründen: Erstens werden Interessen durch normative Erwägungen gemildert. Zwar ist es richtig, daß die Außenpolitik eines Staates sich in gewisser Weise nach den jeweiligen geopolitischen Realitäten richten sollte – d. h. danach, wo sich dieser Staat in der internationalen Kräftekonstellation befindet. Doch wird diese Realität auch von Wahrnehmungsstrukturen beeinflusst, die von normativen Erwägungen geprägt werden, im amerikanischen Fall vom Liberalismus<sup>8</sup>.

Zweitens – und insbesondere im Hinblick auf die USA – wird oft argumentiert, daß ein Land nicht lange eine Politik verfolgen könne, die von seinen nationalen Werten abweiche, weil sonst über kurz oder lang die öffentliche Unterstützung abbröckele. Das könnte beispielsweise im Vietnamkrieg der Fall gewesen sein. Mit anderen Worten: Werte erzwingen in gewisser Weise eine effektive Wahl der Politik, während ein Handeln, das von der Werteorientierung der amerikanischen Kultur abweicht, per definitionem gegen das nationale Interesse gerichtet ist, weil es dem außenpolitischen Prozeß seine Legitimation entzieht.

Drittens – und kritischer betrachtet – sind Werte Machtinstrumente. Wie Gramsci schon vor langer Zeit aufzeigte, verstärkt ein Staat in dem Maße seine Macht, wie er andere davon überzeugen kann, sein Wertesystem zu übernehmen. In diesem Sinne ist die Verbreitung homogener Werte ein wichtiges Element der „kooptiven Macht“ – „der

Fähigkeit einer Nation, eine Situation so zu strukturieren, daß andere Nationen Präferenzen entwickeln oder deren Interessen sich im Einklang mit denen des eigenen Landes befinden“<sup>9</sup>.

Schließlich wird auch oft argumentiert, die Ausbreitung des ökonomischen Liberalismus und der Demokratie liege im amerikanischen Interesse. Denn Demokratien sind weniger kriegerisch und tragen nur in Ausnahmefällen zu internationaler Instabilität bei<sup>10</sup>. Ebenso fördert – nach Adam Smith – die Wirtschaft ausschließlich Konflikte um knappe Ressourcen. Offenheit und freier Handel, so wird behauptet, verringern diese mögliche Quelle der Instabilität; die Ausweitung eines offenen liberalen Handelssystems gibt den Beteiligten ein Interesse an politischer Stabilität. Gerade im Falle des Kaspischen Meeres haben liberale Werte den amerikanischen Annäherungsversuchen an die Staaten der Region einen recht starken reformistischen Elan gegeben, vor allem in Richtung Demokratisierung und Marktreform.

## 6. Armenische bzw. aserbajdschanische Interessengruppen in den USA

Mit einer wichtigen Ausnahme, die noch angesprochen wird, spielt das Thema Kaspisches Meer in der amerikanischen Innenpolitik eine untergeordnete Rolle. Die USA hatten keine historischen Bindungen an diese Region in der Zeit der Sowjetunion. In der Sowjet-Ära gab es nur wenig Gelegenheit, amerikanische Interessen in der Region zu entwickeln. Aus diesem Grund fanden die neuen Staaten Zentralasiens und des Transkaukasus im Zuge ihrer Unabhängigkeit wenig Resonanz in der amerikanischen innenpolitischen Debatte.

Die Ausnahme war der Konflikt um Berg-Karabach und die damit zusammenhängenden Spannungen zwischen Aserbajdschan und Armenien. Hier wurde die amerikanische Politik in hohem Maße von einer starken und gut organisierten armenischen Lobby beeinflusst. Die Tatsache, daß ein Großteil der armenisch-amerikanischen Bevölkerung sich in Schlüsselstaaten wie Kalifornien<sup>11</sup> konzentrierte, übte entscheidenden Einfluß so-

9 Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1990, S. 191.

10 Vgl. Michael Doyle, *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*, in: Michael Brown u. a. (Hrsg.), *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, MA, 1997, S. 3–57.

11 Hays stellt fest, daß die armenischen Lobby-Gruppen in Kalifornien, New Jersey, New York und Illinois Einfluß ausüben konnten, was zusammen „nahezu die Hälfte der gesamten Wählerstimmen umfaßt, die für die Präsidentschaftswahlen erforderlich waren“. Vgl. W. Hays (Anm. 5), S. 8.

8 Vgl. hierzu Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, New York 1955.

wohl auf die Wahlen zum Kongreß als auch auf die Präsidentschaftswahlen aus. Aus der Sicht der armenisch-amerikanischen Diaspora stand der Karabach-Konflikt im Kontext einer seit langem bestehenden Antipathie gegen die Türken, der Erinnerungen an die Massenmorde an Armeniern Anfang dieses Jahrhunderts und der Sorge um das Überleben und die Entwicklung eines unabhängigen Armenien. Für diese Lobby war Karabach ein zentrales Thema. Diese stark und asymmetrisch motivierte armenische Gruppe konnte somit die wesentlichen Linien amerikanischer Politik im Transkaukasus definieren. Dies zeigte sich daran, daß in der ersten Amtszeit von Präsident Clinton Armenien zum Empfänger der zweithöchsten Summen an Entwicklungshilfe pro Kopf (nach Israel)<sup>12</sup> wurde, während die Verwendung öffentlicher Mittel für Aserbaidschan nach Abschnitt 907 des *Freedom Support Act* erheblich beschnitten wurden. Diese gesetzliche Regelung verhindert die Anwendung amerikanischer Entwicklungshilfegelder für aserbaidsschanische Projekte, von denen die dortige Regierung profitieren könnte. Die Folge war, daß die amerikanische Hilfe für Aserbaidschan Mitte der neunziger Jahre weniger als ein Zehntel der vergleichbaren Hilfe für Armenien betrug<sup>13</sup>. Das gilt so lange, bis die Regierung von Aserbaidschan nach Ansicht des US-Präsidenten erkennbare Maßnahmen ergreift, um alle Blockaden und andere Gewaltmaßnahmen gegen Armenien und Berg-Karabach zu beenden, und dies dem Kongreß mitteilt. Dieses Ungleichgewicht in der amerikanischen Politik hatte negative Auswirkungen auf die Entwicklung der armenisch-aserbaidschanischen Beziehungen.

Kurz nach der Unabhängigkeit der ehemaligen Sowjetrepubliken waren die amerikanischen Interessen an den Energieressourcen im Kaspischen Meer noch wenig substantiell, mit Ausnahme des Engagements des Ölmultis Chevron im Tengiz-Projekt in Kasachstan. Entsprechend blieb die Rolle der Unternehmen in der Definition amerikanischer Außenpolitik gegenüber Zentralasien und dem Transkaukasus marginal. Das Geschäftsinteresse in der Region war gering, da sie in bezug auf Investitionsmöglichkeiten allgemein als instabil

12 Armenien erhielt zwischen 1992 und 1996 mehr als 600 Mio. US-Dollar an Hilfe, Aserbaidschan im gleichen Zeitraum dagegen nur 80 Mio. Vgl. Rajan Menon, *Treacherous Terrain: The Political and Security Dimensions of Energy Development in the Caspian Seazone*, Seattle, WA 1998, S. 33.

13 Eine eingehendere Diskussion dieses Punktes und seiner Folgen bei S. Neil MacFarlane/Larry Minear, *Humanitarian Action and Politics: The Case of Nagorno-Karabach*, Providence, RI 1997, S. 51–55, 74–78.

und wenig vielversprechend eingeschätzt wurde. Als das Interesse amerikanischer Energieunternehmen am kaspischen Öl und Gas mit der Zeit wuchs, entwickelte sich ein Interessenkonflikt in der amerikanischen Regierung in bezug auf Aserbaidschan. Zu den erwähnten strategischen Interessen an einem Zugang zu den kaspischen Ölreserven gesellte sich immer stärker auch das Interesse von Unternehmen, die sich Anteile an der Produktion und Infrastruktur in diesem Land sichern wollten. Die mögliche Streckenführung von Öl-Exporten aus dem zentralasiatischen Raum über das Kaspische Meer und durch Aserbaidschan in die Türkei verstärkte das Interesse von Unternehmen an Aserbaidschan noch weiter. Das Ergebnis war eine immer deutlichere Schwächung der armenisch-amerikanischen Lobby in der Politik gegenüber Aserbaidschan und eine schrittweise Lockerung der Beschränkungen amerikanischer Finanzhilfen für dieses Land. Dies wurde begleitet von einer offensichtlicheren Stärkung der bilateralen Beziehungen, wofür der Besuch des aserbaidsschanischen Präsidenten Aliiev in den USA im Jahr 1997 beispielhaft ist.

## 7. Systemische und innenpolitische Widersprüche

Wie bisher ersichtlich wurde, bestand die amerikanische Politik in Zentralasien und im Transkaukasus aus einer komplexen Mischung von systemischen (geopolitischen) und innenpolitischen Faktoren. Diese Faktoren sind nicht einheitlich. So gibt es zwischen den politischen Determinanten erhebliche Spannungen. Auch die innenpolitischen Faktoren, die auf die amerikanische Politik in der Region wirken, zielen in verschiedene Richtungen. Beide – systemische und innenpolitische Faktoren – führen zu erheblichen Widersprüchen in der amerikanischen Außenpolitik.

Rußland nimmt die westliche und besonders die amerikanische Durchdringung der Region als Erosion seiner eigenen Position wahr. Das amerikanische Interesse an einem sicheren und ungehinderten Zugang zu den Energieressourcen des Kaspischen Meeres kollidiert mit dem Interesse an stabilen Beziehungen zu Rußland. Denn die russischen Politiker haben erkannt, daß die Kontrolle über die Energieexportrouten ein wichtiger Faktor ihres Einflusses in der Region ist. Eine Diversifizierung der Routen (die dem amerikanischen Interesse entgegenkäme) würde diesen Einfluß unterlaufen.

Die anti-iranische Grundhaltung amerikanischer Politik steht ebenfalls in einem erheblichen Spannungsverhältnis zur Konsolidierung der Unabhän-

gigkeit der Region. Die amerikanische Ablehnung wirtschaftlicher Beziehungen zum Iran oder zum Bau von Transportrouten durch dieses Land hat die Fortdauer der Abhängigkeit der neuen Staaten von Rußland zur Folge und stützt damit den russischen Einfluß auf diese Staaten. Die Isolierung des Iran in der Region dient somit Rußlands Hegemonialvorstellungen<sup>14</sup>. Die amerikanische Politik gegenüber Iran ist darüber hinaus eine Quelle steter Spannungen mit den Verbündeten in Europa, wenn es um diese Region geht.

Was die Spannungen zwischen der innenpolitischen und der geopolitischen Ebene angeht, genügen drei Beispiele. Liberale Werte stehen für die Ausübung von Druck auf die autoritären Regime der Region. Diesem Anspruch steht jedoch das Bemühen entgegen, die Unabhängigkeit der Regierungen von Rußland zu fördern. Außerdem könnten die Werte hinderlich sein, wenn es darum geht, die Staaten zur Zurückhaltung gegenüber dem Iran zu bewegen. Darüber hinaus bereitet die Forderung nach Demokratisierung Schwierigkeiten im Hinblick auf die amerikanische Angst vor einer Ausbreitung des islamischen Radikalismus.

Die säkularen autoritären Führungen der Kaspischen Region waren bisher ein offensichtlich effektives Bollwerk gegen die Ausbreitung des fundamentalistischen Islam. Druck auf diese Regierungen auszuüben, damit sie sich demokratischen Prozessen öffnen, könnte heißen, daß man damit auch der Ausbreitung des politischen Islam die Tür öffnet. Wie u. a. Paul Goble aufgezeigt hat, könnte allerdings die weitere Unterdrückung der Opposition die Legitimation der Regime in Frage stellen und die Anziehungskraft des Islam als Alternative zum säkularen Autoritarismus stärken – vielleicht hat dies schon das Beispiel des Iran selbst gezeigt<sup>15</sup>.

Der innenpolitische Druck der armenischen Lobby auf die amerikanische Politik steht im Widerspruch zu den amerikanischen Interessen in der Region, also auch der Sicherstellung des Zugangs zu den aserbajdschanischen Energieresourcen und der Vermarktung der Initiative für einen transkaspischen Korridor. Die amerikanisch-aserbajdschanischen Beziehungen wurden erheblich beeinträchtigt durch die nach aserbajdschanischer Lesart diskriminierende Politik der USA gegenüber dem zentralasiatischen Land.

14 Für eine ähnliche Analyse vgl. S. Hunter (Anm. 3), S. 161.

15 Vgl. Paul Goble, Ten Issues in Search of a Policy: America's Failed Approach to the Post-Soviet States, in: Current History, XCII (October 1993), S. 576.

### III. Veränderungen amerikanischer Politik gegenüber nichtdemokratischen Staaten

Angesichts all dieser Faktoren und Widersprüche, die auf den verschiedenen politischen Ebenen ins Spiel kommen, erstaunt es nicht, daß ein französischer Beobachter jüngst kommentierte, die amerikanische Politik in der Region folge „anscheinend keiner Strategie“<sup>16</sup>. Dennoch scheinen sich die Ziele der USA zunehmend auf die Konsolidierung der Unabhängigkeit der Region und der Sicherstellung der dortigen Ressourcen im amerikanischen Interesse zu konzentrieren. Parallel dazu muß von einem Bedeutungsverlust Rußlands gesprochen werden, ebenso wie von einer Schwächung der armenisch-amerikanischen Lobby und der demokratischen Werte als Einengung der Energiepolitik.

Als die Staaten der Region unabhängig wurden, hatten die USA keine diplomatischen Vertretungen und keinerlei direkte Erfahrung mit diplomatischen Beziehungen in der Kaspischen Region. Sie waren nicht auf den Wandel vorbereitet, weil sie versucht hatten, die Reform der Sowjetunion zu unterstützen. Deshalb lehnten sie die separatistischen Tendenzen innerhalb der Sowjetunion ab.

Die grundlegenden strategischen Erwägungen in der Phase des Wandels betrafen drei Fragen. Erstens ging es um die Beziehungen zu Rußland und zweitens um die Beziehungen zu den neuen unabhängigen Staaten. Rußland hatte in der Anfangsphase seiner Eigenstaatlichkeit die liberale, internationalistische Sichtweise der Gorbatschow-Jahre beibehalten und schien, wie die USA offensichtlich hofften, eine stabilisierende Rolle in dieser kaum bekannten, instabilen Region zu spielen. In der Tat war die Sorge um die Aufrechterhaltung der Stabilität ein Schlüsselfaktor in der amerikanischen Ambivalenz hinsichtlich der Auflösung der Sowjetunion<sup>17</sup>. Folgerichtig unterstützten die Vereinigten Staaten die russischen Versuche der Konfliktlösung in Tadschikistan, Georgien und Aserbajdschan, oder sie schwiegen überhaupt dazu<sup>18</sup>. Diese Politik wurde durch eine zweite

16 Semih Vaner, La Caspienne: Enjeu pour L'Azerbaïdjan, et L'Azerbaïdjan comme Enjeu, in: Cahiers D'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le Monde Turco-Iranienne, (1997) 23, S. 164.

17 Vgl. Martha Brill Olcott, Central Asia's New States, Washington, D. C. 1996, S. 176.

18 Im Falle Georgiens akzeptierten die USA eine russische Friedenstruppe für Abchasien, indem sie für die Resolution

grundsätzliche Zielsetzung der frühen neunziger Jahre unterstützt: die Eindämmung des Iran und des Islam. Allgemein war man der Ansicht, daß Instabilität in der Kaspischen Region diesen Kräften in die Hände spielen und damit amerikanischen Interessen schaden würde. Dies stand im Zusammenhang mit dem dritten Faktor: der Sorge hinsichtlich ererbter Nuklearkapazitäten in den neuen Staaten (vor allem in Kasachstan). Es galt, die Waffen aus der Region abzuziehen und dafür zu sorgen, daß Kasachstan sich an den Nichtverbreitungsvertrag hielt.

Diese strategischen Erwägungen hinsichtlich der Formulierung amerikanischer Außenpolitik waren von einer Reihe innenpolitischer Faktoren begleitet. Der erste war die oben schon diskutierte Karabach-Frage. Der zweite war die Förderung von Demokratie und liberaler Reform. Die Frühzeit amerikanischen Engagements war charakterisiert von weitgehend unterschiedslosen Bekehrungsversuchen, ungeachtet der negativen Auswirkungen, die solche Aktivitäten auf die vielen amtierenden Regime der Region hatten. Dies führte zu sehr schlechten Beziehungen zu den eher autoritären Regimen der Region (u. a. Turkmenistan, Usbekistan) und verschärfte die Spannungen mit Kasachstan, dessen Präsident Nasarbajew die USA 1993 aufrief, sie sollten aufhören, ihm Vorlesungen über Demokratie zu halten<sup>19</sup>. Ein weiterer wertebezogener Aspekt amerikanischer Politik der ersten Jahre war die Bereitstellung großer Summen für humanitäre Hilfen in Georgien, Aserbaidschan, Armenien und Tadschikistan. Wirtschaftlichen Fragen wurde dagegen wenig Bedeutung beigemessen. Die amerikanische Politik war in dieser Zeit vor allem reaktiv und in sich unschlüssig.

Dagegen hofierten die USA 1997 aktiv autoritäre Regime der Region (darunter Turkmenistan, Aserbaidschan, Usbekistan und Kasachstan) und vergaben dabei anscheinend ihre demokratischen Ziele. Wie ein Kommentator mit Blick auf Turkmenistan

937 (1994) des UN-Sicherheitsrates stimmten, die eine Stationierung russischer Truppen legitimierte. Im Falle des Karabach-Konflikts äußerten amerikanische Unterhändler 1995 in Interviews gegenüber dem Autor, daß angesichts der asymmetrisch starken Interessen Rußlands am Verlauf des Konflikts und in der Region im allgemeinen es unausweichlich sei, daß Rußland die Führung bei der Vermittlung übernehme.

19 Ein Bericht über diese Phase bei S. Hunter (Anm. 3), S. 162f. Im Falle Kasachstans wurden örtliche Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, die von der amerikanischen Regierung finanziert wurden und sich in der Förderung von Demokratie engagierten, von kasachischen Behörden verfolgt. Berichten zufolge drohte der Chef der USAID daraufhin, die amerikanische Unterstützung zu beenden, wenn Kasachstan diese Organisationen nicht frei agieren lasse.

sagte, schienen die offiziellen amerikanischen Äußerungen der Besorgnis um die Menschenrechtssituation in Turkmenistan „wenig mehr als Formalien zu sein, von denen sich nur wenige in der Ölindustrie täuschen lassen. Die USA stehen nicht kurz davor, ihre Geschäfte mit Ländern abubrechen, nur weil diese von autoritären Regimen regiert werden.“<sup>20</sup>

Weiterhin engagierten sich amerikanische Regierungsbehörden (speziell die Gesellschaft für Überseeinvestitionen, OPIC und die ExIm-Bank) immer stärker im Kaspischen Raum und besonders in den genannten Staaten.

Die USA setzten sich auch nicht mehr vorbehaltlos für die armenischen Ziele in Karabach ein. Das zeigte sich beispielsweise in den Lissabon-Dokumenten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von 1996, in denen die USA sich einer Deklaration aller OSZE-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Armeniens) anschlossen und die Entschlossenheit der Organisation mittrugen, die territoriale Integrität Aserbaidschans zu schützen. Auch die Beschränkung öffentlicher Mittel zur Unterstützung Aserbaidschans wurde gelockert, was einige Beobachter zu der Vorhersage bewog, die Politik der Diskriminierung gegenüber diesem Land werde aufgegeben<sup>21</sup>. Regierungsvertreter forderten immer deutlicher eine Aufhebung von Absatz 907 des *Freedom Support Act*, der rechtlichen Basis für die Diskriminierung Aserbaidschans<sup>22</sup>.

Nach einigen Jahren, in denen man der Russischen Föderation die Führung bei der Vermittlung in den zivilen Konflikten der Region überlassen hatte, beteiligten sich die USA sehr viel aktiver an der Unterstützung der Konfliktlösungsprozesse in Abchasien. Auch im Falle von Karabach, wo sie Anfang 1997 erfolgreich einen Sitz als Ko-Vorsitz der Minsk-Gruppe beanspruchten, begannen die USA eine ehrgeizige, umfassende Lösung des Konflikts voranzutreiben. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, entwickelten die USA dabei zunehmend kohärente Perspektiven hinsichtlich der regionalen Wirtschaft, vor allem im Bereich der Energie.

20 Joseph Lelyveld, Turkmenistan: Niyzov Poised for First Visit to the White House, in: Radio Free Europe/Radio Liberty vom 24. Februar 1998.

21 Vgl. W. Hays (Anm. 5), S. 10.

22 Vgl. z. B. Strobe Talbott (stellvertretender Außenminister), A Farewell to Flashman: American Policy in the Caucasus and Central Asia, eine Rede vor dem Institut für Zentralasien an der Johns Hopkins School of Advanced International Study vom 21. Juli 1997.

Im Gegensatz dazu gab es offiziell keine Veränderung in der Haltung gegenüber dem Iran. Obwohl Sprecher der Regierung die Hoffnung äußerten, daß die Wahl von Präsident Khatami im Jahre 1997 positive Veränderungen in den amerikanisch-iranischen Beziehungen mit sich bringen könnte und Außenministerin Albright und Präsident Clinton ihr Interesse an einer Verbesserung der Beziehungen zum Ausdruck brachten, sind amerikanische Politikstrategen bisher nicht davon überzeugt, daß die Gruppe der Reformen in Iran ihren Einfluß gegenüber religiös-konservativen Gruppen erhöhen kann. Sie vertreten auch weiterhin die Meinung, daß der Iran – bevor irgendeine merkliche Änderung in der Politik der USA eintreten könne – seine Unterstützung für „staatlichen Terrorismus“, seine Bemühungen, Massenvernichtungswaffen zu beschaffen, sowie seine Opposition gegen den Friedensprozeß im Nahen Osten aufgeben müsse<sup>23</sup>.

Doch wachsen die Anzeichen für Widersprüche in der Praxis amerikanischer Politik gegenüber dem Iran, wenn es um das Kaspische Meer geht. Trotz der oben erwähnten offiziellen Haltung hat die Regierung keine Sanktionen gegen europäische Firmen verhängt, die im Energiesektor Geschäfte mit den Iranern machen, wie z. B. Total<sup>24</sup>. Auch haben sie einer Vertiefung der turkmenisch-iranischen Exportbeziehungen keine nennenswerten Hindernisse in den Weg gelegt<sup>25</sup>. Auf die Frage, welche Haltung die USA hinsichtlich des Engagements von Shell bei Studien über den Bau einer Pipeline in diesem Zusammenhang einnehme, äußerte ein höherer Beamter, dies sei die Angelegenheit des Ölkonzerns.

23 Vgl. Jan Kalicki, U.S. Perspectives on Bringing Regional Energy to and through Turkey. Rede vor der Jahreskonferenz des American Turkish Council vom 26. Februar 1998 in Washington.

24 Im Mai 1998 verzichtete die Regierung auf ILSA-Sanktionen gegen drei Firmen, darunter Total, die sich an der Entwicklung südlich von Pars in Iran beteiligten, obwohl amerikanische Politiker klargemacht hatten, daß dies nicht als Anzeichen eines Wandels in der amerikanischen Haltung hinsichtlich der Isolation Irans gesehen werden sollte. Vgl. Federico Pena, Rede auf der Konferenz „Kreuzwege der Welt“ vom 27. Mai 1998 in Washington.

25 Die turkmenische Regierung hat mit dem Iran über ein Öl-Tausch-Geschäft verhandelt. Danach sollten 14 Mio. Tonnen Petroleum pro Jahr in iranische Raffinerien transportiert werden. Im Gegenzug sollten die Iraner die gleiche Menge aus Häfen am Golf exportieren, wobei Turkmenistan die Erlöse erhielt. Das hätte den Bau von 350 Kilometern Pipeline von der iranischen Küste am Kaspischen Meer nach Teheran zur Folge. Es gibt auch Pläne, eine größere Pipeline von Turkmenistan an den Golf zu bauen. Präsident Niyazov hat angekündigt, den Gasexport nach Iran 1999 von vier Milliarden Kubikmetern auf zwölf Milliarden Kubikmeter durch eine Pipeline, die 1997 eröffnet wurde, zu steigern.

Worauf ist dieser Wandel der US-Politik zurückzuführen? Zunächst sind es die Veränderungen in der russischen Politik wie auch in der russischen Präsenz in der Region. Das wachsende Selbstbewußtsein Rußlands in der Region von 1993 bis 1995 und die klare Absicht, die Region und ihre Ressourcen zu kontrollieren, stellte die frühere stillschweigende Anlehnung an Rußland als stabilisierende Kraft auf regionaler Ebene in Frage. Dabei stellte sich die Frage, ob es überhaupt ein Risiko sei, wenn die USA sich zu einer eigenständigeren Position in der Kaspischen Region entschieden. Veränderungen in der russischen Politik begünstigten somit eine entschiedeneren amerikanischen Rolle bei der Verteidigung der Unabhängigkeit der neuen Staaten der Region. Hinzu kommt die Schwächung der russischen Machtposition.

Selbst wenn Rußland die Hegemonie in der Region ausüben möchte, ist es derzeit dazu nicht in der Lage. Das russische Militär zeigte in der Tschetschenien-Krise erhebliche Schwächen. Die Haushaltskrise hat Rußland veranlaßt, die in der Region stationierten Streitkräfte zu reduzieren. Dies verringert die potentiellen Risiken für eine aktivere amerikanische diplomatische und ökonomische Tätigkeit in der Region.

Ein weiterer Faktor ist der Lernprozeß, der im Zusammenhang mit der amerikanischen Politik gegenüber dieser Region zu beobachten war. Viele der Gründe des amerikanischen Drängens auf einen raschen demokratischen Wandel in der Region haben nicht lange überzeugen können. Heute kann man die Schwierigkeiten eines demokratischen Umbaus in machtpolitisch schwachen Staaten besser einschätzen. Es wuchs die Erkenntnis, daß eine rasche Demokratisierung beträchtliche Gefahren für neu entstandene Staaten mit sich bringt<sup>26</sup>, und dementsprechend wuchs der Druck auf die Schaffung von Kapazitäten für langfristige Evolutionsprozesse anstatt eines sofortigen Umbaus zu einer vollfunktionstüchtigen Demokratie.

Noch wichtiger war jedoch die wachsende Einsicht in die Potentiale der Energiegewinnung in der Region. Anders als andere Elemente, die in der amerikanischen Politik einem Wandel unterliegen, verbindet der Energiebereich wichtige strategische Interessen (d. h. das Streben nach einer Diversifizierung der Ölquellen über den Persischen Golf hinaus) mit zentralen innenpolitischen Interessen (also dem Engagement amerikanischer Unterneh-

26 Vgl. Edward Mansfield/Jack Snyder, Democratization and the Danger of War, in: *International Security*, XX (Sommer 1995) 1, S. 5–39.

men bei der Entwicklung des Energiesektors im Kaspischen Raum). Das erklärt weitgehend die wachsende Dominanz der Energiefrage in der amerikanischen Politik bezüglich dieser Region.

#### IV. Die amerikanische Energiepolitik im Kaspischen Raum

Die energiepolitischen Hauptziele der USA im Kaspischen Raum sind:

1. Sicherstellung der raschen Entwicklung dieser Reserven und der Integration der wachsenden Energieproduktion aus dieser Region in den Weltmarkt;
2. Erleichterung amerikanischer Beteiligungen an der regionalen Energieentwicklung;
3. Begrenzung der iranischen Beteiligung an der Produktion und – wichtiger noch – Beschränkung des Transports von Energie aus kaspischen Quellen durch den Iran;
4. Sicherstellung der weiteren Entwicklung, so daß die Unabhängigkeit der neuen Energieproduzenten und anderer Staaten an der südlichen Peripherie der ehemaligen Sowjetunion gefestigt wird;
5. Erreichung der genannten Ziele ohne ernsthafte Beschädigung der Beziehungen zur Russischen Föderation.

Dabei kommt folgenden Bereichen eine zentrale Bedeutung zu: der Beteiligung an der Ölförderung, dem Seerecht für das Kaspische Meer und den Pipeline-Routen.

##### 1. Ölförderung

Obwohl die USA sich um eine maximale Beteiligung amerikanischer Unternehmen bemühen, vertreten das Energie- und Außenministerium im Bereich der Ölförderung die Ansicht größerer amerikanischer Firmen, daß große und geographisch verteilte Konsortien ein angemessenes Mittel für die Verteilung der Investitionsrisiken in einer instabilen Region sind. Das bezieht sich ganz bewußt auch auf die russische Beteiligung. Rußland einen Anteil an der Förderung einzuräumen könnte die Gefahr einer Einmischung des Landes in die Entwicklung und Vermarktung der Energieressourcen der Region verringern. Wie Energieminister Pena sagte: „Wir begrüßen die Beteiligung russischer Firmen an der Entwicklung im kaspischen Raum... Rußland wird sowohl als Energieproduzent als

auch als Transitland ein wichtiger Akteur bei der Entwicklung der kaspischen Region sein.“<sup>27</sup> Diese Offenheit gilt jedoch nicht für iranische Beteiligte. Die USA bestanden darauf, daß die iranische nationale Ölgesellschaft aus dem ersten größeren Vertrag mit Aserbaidschan (AIOC) ausgeschlossen wurde. Iran wurde von den Aserbaidschanern mit einem beträchtlichen Anteil (zehn Prozent) an den Shah-Deniz-Lagerstätten entschädigt.

##### 2. Das Seerecht

Was die rechtliche Aufteilung der unterseeischen Ressourcen des Kaspischen Meeres betrifft, spalten sich die Anrainerstaaten in zwei Lager. Rußland hatte dabei die eindeutigste Position zugunsten einer kollektiven Lösung des Problems. Iran sprach sich ebenfalls für eine gemeinsame Kontrolle der Ausbeutung von Off-shore-Ressourcen aus. Eine Lösung, nach der das Becken in Zonen nationaler Zuständigkeit aufgeteilt würde, wäre für den Iran mit den meisten Verlusten verbunden. Aserbaidschan ist der offensichtliche Nutznießer und dauerhafte Befürworter einer Aufteilung in nationale Zonen, während Turkmenistan und Kasachstan zwischen beiden Polen schwanken. Die USA „unterstützen massiv“ die Bewegung hin zu einer sektoralen Aufteilung der unterseeischen Ressourcen des Kaspischen Beckens<sup>28</sup> und stellen sich damit auf die Seite Aserbaidschans und gegen Rußland und den Iran.

##### 3. Pipelines

Die Bedeutung von günstigen Transportwegen des Kaspischen Öls für die USA kommt in einem Autoaufkleber zum Ausdruck, der sich in Texas großer Beliebtheit erfreut: „Glück – das sind viele Pipelines“. Die Regierung unterstützt – ausgenommen die Routen, die durch den Iran führen – jede Alternative zu den bestehenden Pipelines, die kommerziell sinnvoll ist. Aus der Sicht Washingtons spricht das Volumen der Ressourcen für eine Vielfalt der Pipeline-Verbindungen<sup>29</sup>. Dem Ziel folgend, einerseits den Energietransit von Iran fernzuhalten und die Routen über Rußland hinaus zu diversifizieren, trat man mit besonderem Nachdruck für die Ost-West-Route von Aserbaidschan durch Georgien und die Türkei bis zum Mittelmeerhafen Ceyhan ein<sup>30</sup>. Die Ceyhan-Route hat

27 F. Pena (Anm. 24).

28 Vgl. J. Kalicki (Anm. 23).

29 Vgl. Robert Lyle, U. S. Wants Multiple Pipelines for Caspian Oil, in: Radio Free Europe/Radio Liberty vom 11. März 1998. Zu Iran vgl. J. Kalicki, ebd.

30 Vgl. Michael Lelyveld, Turkmenistan: Business with Iran Runs Counter to U. S. Policy, in: Radio Free Europe/Radio

aus amerikanischer Sicht weitere Vorteile, weil sie Umweltrisiken verringert, die mit dem Export des kaspischen Öls durch den Bosphorus und die Dardanellen verbunden sind<sup>31</sup>. Die Regierung Clinton unterstützt aus drei Gründen auch die Erforschung von Möglichkeiten transkaspischer Öl- und Gaspipelines. Zunächst würde das Ausmaß der turkmenischen und kasachischen Abhängigkeit von iranischen Exportrouten verringert. Daneben würde der russische Einfluß auf den Energiesektor der Region abgebaut, und die Möglichkeit des Transports zusätzlicher Mengen würde den kommerziellen Nutzen der Ceyhan-Route steigern. Mit diesen Überlegungen fördern die USA eine entsprechende Studie mit 750 000 US-Dollar. Hier muß betont werden, daß die USA – auch wenn sie das russische Monopol bei der Kontrolle der Exportrouten brechen wollen – nicht generell gegen Exportrouten durch Rußland sind. Sie haben beispielsweise private amerikanische Beteiligungen an der Linie des kaspischen Pipeline-Konsortiums von Kasachstan nach Novorossiisk unterstützt, ebenso wie den Wiederaufbau der Verbindung Baku-Novorossiisk für die frühen aserbaidischen Lieferungen. Außerdem haben sie Rußland aufgefordert, sich an der Ost-West-Linie zu beteiligen<sup>32</sup>.

---

## V. Schlußfolgerungen und Aussichten

---

Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine Konsolidierung der amerikanischen Politik in bezug auf die Region augenfällig ist, insbesondere was den Bereich Energie betrifft. Die Vereinigten Staaten agieren konzertierter und strategischer als dies in der Vergangenheit der Fall war. Die früheren Widersprüche zwischen Interessen und Politik sind weitgehend überwunden. Zwei wichtige Ausnahmen sind das anhaltende Bemühen um eine

---

Liberty vom 10. März 1998; R. Lyle (Anm. 29) und die Bemerkungen von Botschafter Richard Morningstar (Sonderberater des Präsidenten zur Unterstützung unabhängig gewordener Staaten), Konferenz „Kreuzwege der Welt“, 28. Mai 1998 in Washington DC (USIA 1998).

31 Vgl. J. Kalicki (Anm. 23).

32 Vgl. F. Pena (Anm. 24).

Isolierung des Iran trotz der Schwierigkeiten, die dies in anderen Bereichen amerikanischer Politik mit sich bringt, sowie die weiterhin bedeutsame Rolle heimischer Interessengruppen, die die Politik gegenüber Armenien und Aserbaidschan beeinflussen. Im ersten Falle scheint es eine schrittweise Hinwendung zu einer Normalisierung der Beziehungen zum Iran zu geben. Die weitere Entwicklung ist nun auch vom Iran und seiner Reaktion auf die amerikanische Politik abhängig. Es bleibt weiterhin unsicher, ob die Regierung sich auf die Kooperation des Kongresses verlassen kann, falls es zu entscheidenden Veränderungen in der Politik gegenüber dem Iran kommen sollte.

Im Falle Armenien-Aserbaidschan behalten die Interessengruppen ihren Einfluß, auch wenn es Anzeichen dafür gibt, daß ihre Wirkung auf die amerikanische Politik in der Region schwächer wird. Daran erinnerte beispielsweise die Entscheidung des Kongresses, mehrere Millionen Dollar aus Mitteln des USAID für Hilfe an Berg-Karabach zur Verfügung zu stellen, ein Programm, das über Eriwan (!) verwaltet werden soll. Diese Entscheidung birgt erheblichen Konfliktstoff für die Beziehungen zwischen Washington und Baku.

Zwei weitere Unsicherheitsfaktoren könnten die amerikanische Politik in der Region langfristig beeinträchtigen. Die amerikanische Regionalpolitik stützt sich auf enge und positive Beziehungen mit bestehenden Staaten in der Region sowie auf die Annahme, daß diese stabil bleiben werden. Doch kann diese Annahme, wie an anderer Stelle aufgezeigt<sup>33</sup>, nur mit erheblichen Bedenken aufrechterhalten werden. Denn die gesamte politische Strategie in der Region könnte unter neuen Ausbrüchen von Gewalt leiden. Der Erfolg der Strategie hängt ebenso davon ab, ob es den USA gelingt, Rußland zu kooptieren und es zu veranlassen, einen Rückgang seines geopolitischen Einflusses gegen einen höheren ökonomischen Profit einzutauschen. Angesichts der wenig berechenbaren russischen Außenpolitik wie auch der instabilen Machtstrukturen in Rußland gibt es offensichtlich auch hier erhebliche Risiken.

---

33 Vgl. S. Neil MacFarlane, *Democratization and Regional Security in the Southern Caucasus*, in: *Government and Opposition*, XXXII (Sommer 1997) 3.

# Konflikt und Kooperation in der Kaspischen Region: Russische Interessenlagen

## I. Zur Konfliktperzeption

Das Vorhaben, Energierohstoffe unter (welt-)marktwirtschaftlichen Bedingungen möglichst kostengünstig zu fördern und zu transportieren sowie gewinnbringend zu vermarkten, ist für sich genommen ein konkurrenzbehaftetes Unterfangen zwischen Verkäufer und Käufer. Im Falle von strategisch wichtigen Rohstoffen ist es jedoch immer auch mit entsprechenden Interessen von staatlichen Akteuren verknüpft. Hauptziel der interessierten Staaten ist dabei die Sicherung des Zugangs und der Stabilität einer Förderregion und ihrer Umgebung.

In der öffentlichen Wahrnehmung der internationalen Beziehungen in der Kaspischen Region<sup>1</sup> hat sich über die rein ökonomischen Prozesse hinaus bereits ein Konfliktknäuel gebildet. Es dominiert dabei ein konfliktbezogenes Perzeptionsmuster, das vor allem die Rolle und die Interessen Rußlands in den Vordergrund rückt.

Zwei Gründe tragen zur Verfestigung dieser Wahrnehmung bei: Erstens entwickelte sich der Kaukasus seit dem Ausbruch bewaffneter ethno-territorialer Konflikte zu einer Krisenregion. Obwohl in einem Großteil der gewalttätigen Auseinandersetzungen friedensschaffende Maßnahmen dem Blutvergießen Einhalt gebieten konnten, wurden Konflikte an verschiedenen Orten bis 1998 gewaltsam ausgetragen, ja haben sich sogar verschärft<sup>2</sup>. Zweitens wurde nach dem Zerfall der UdSSR rasch offenbar, daß Rußland in struktureller und machtpolitischer Hinsicht unter den GUS-Staaten eine Hegemonialstellung einnimmt und in

seinem Bestreben, in der Kaspischen Region präsent zu sein und Einfluß auf die Nutzung strategischer Rohstoffe zu nehmen, gegenüber den Anrainern und der Türkei, aber auch gegenüber der Großmacht USA einen wichtigen Faktor darstellt.

In der wissenschaftlichen und journalistischen Debatte nicht nur in Rußland, sondern auch und gerade im Westen werden zunehmend geopolitische und etatistische Argumente verwendet<sup>3</sup>. Dabei finden sich immer wieder Begriffe aus der männlich konnotierten und verkaufsträchtigen Kampfmethaphorik (wie z.B. Öl als „politische Waffe im Kampf um Unabhängigkeit“, „Kampf um neue Energieressourcen“, „Kampf ums Öl“) und auch der Schachbrett- und der Spielmethaphorik (Schachzüge, Player, Great Game)<sup>4</sup>. Solche Rückgriffe auf die sachlich oft wenig begründete, geopolitische Terminologie können als regressive Reaktionen auf Erscheinungsformen der Globalisierung, als ein Suchen nach neuen Feindbildern, nach einer Neuauflage der Ost-West-Konfrontation, ja gar nach Kriegsszenarien angesehen werden. Solche Wahrnehmungsmuster gehen einher mit traditionellen Fehlperzeptionen russischer Außenpolitik, in denen ein vordergründiger und kurzsichtiger Blick dominiert, Einzelereignissen die Bedeutung von Trends zugesprochen und allzu leicht der Blick auf die kooperativen Seiten russischer Politik verstellt wird.

In den Ressourcenkonflikten um die Förderung und den Transport von Energierohstoffen aus der Kaspischen Region wird auf russischer Seite aber seit etwa 1997 neben autoritär hegemonialem Verhalten eine der geopolitischen Sichtweise gegenläufige pragmatisch-ökonomische Dynamik er-

1 Unter kaspischer Region werden im folgenden die fünf Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres Aserbaidschan, Rußland, Kasachstan, Turkmenistan und Iran, die transkaukasischen Staaten Georgien und Armenien sowie die Regionalmacht Türkei verstanden.

2 Zu den bewaffneten Konflikten in Tschetschenien, Nord-Ossetien/Inguschetien, Süd-Ossetien, Abchasien und Nagornyj Karabach vgl. die ausführlichen Fallstudien in: Anna Kreikemeyer/Andrej V. Zagorskij, Rußlands Politik in bewaffneten Konflikten in der GUS. Zwischen Alleingang und kooperativem Engagement, Baden-Baden 1997.

3 „Geopolitik wird definiert als Beziehung zwischen internationaler politischer Macht und geographischen Gegebenheiten.“ Rainer Freitag-Wirringhaus, Geopolitik am Kaspischen Meer. Der Kampf um neue Energieressourcen, Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), Köln 1998, S. 5. Überbetont geopolitisches Denken findet sich z.B. bei Heinz Brill, Die geopolitische Lage der Türkei im Wandel, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, (1998) 2, S. 113–120.

4 Vgl. dazu Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Weinheim 1997, S. 57 ff.

kennbar, so daß sich konfligierende und kooperative Interessen gegenüberstehen. Um so mehr stellen sich Fragen nach dem realen Verhältnis von Konflikt und Kooperation auf seiten Rußlands, nach den russischen Akteuren und ihren Interessen, nach dem Verhältnis von strategischen und ökonomischen Interessenlagen und Interessenkonflikten sowie nach Grad und Ausmaß einer kooperativen Entwicklungsdynamik.

## II. Außenwirtschaftspolitik im russischen Transformationsprozeß

Betrachtet man die russische Außen- und Außenwirtschaftspolitik im siebten Jahr nach dem Zerfall der UdSSR jenseits geopolitischer Kategorien, so kann ein adäquates Verständnis eigentlich nur vor dem Hintergrund einer transformationstheoretischen Sichtweise erfolgen<sup>5</sup>. Akute oder dauerhafte Krisen – wie z. B. die Finanzkrise 1998 – erscheinen als nationale Symptome von Schlüsselproblemen der Transformation. So wurde in Rußland das zentrale Gleichzeitigkeitsproblem<sup>6</sup> bisher nicht bewältigt. Wirtschaftliche Dynamiken drohen sich hier zu verselbständigen, da entsprechende Reformen nicht hinreichend durch gleichzeitige politische Schritte, geschweige denn den Wandel gesellschaftlichen Bewußtseins ergänzt werden konnten.

### 1. Gesamtwirtschaftliche Lage

Die gesamtwirtschaftliche Lage Rußlands muß als Dauerkrise beschrieben werden. Der nur 1997 kurzfristig unterbrochene Produktions- und Investitionsrückgang kam nicht zum Stillstand, sondern verstärkte sich wieder. Obwohl gerade auf regionaler Ebene marktwirtschaftliches Verhalten bisweilen durchaus erfolgreich praktiziert wird, set-

5 Vgl. dazu den von Wolfgang Merkel entworfenen „Handlungskorridor“, der Interessenlagen von Akteuren im Gesamtzusammenhang von systemischen Rahmenbedingungen und systemisch-strukturellen Bestimmungsfaktoren herausarbeitet. Vgl. Wolfgang Merkel, Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen 1994. Zur Anwendung dieses Instrumentariums auf Rußland vgl. Anna Kreikemeyer, Friedensfähiges Rußland? Die Transformation Rußlands und seine Rolle im gesamteuropäischen Kooperations- und Integrationsprozeß aus der kritischen Sicht der politischen Theorie des Friedens, Dissertation an der Universität Hamburg 1998 (i. E.).

6 Unter dem Gleichzeitigkeitsproblem versteht man die Synchronisation von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Reformen, genauer das Verhältnis zwischen Deregulierung zentralistischer Steuerung einerseits und dem Aufbau marktwirtschaftlicher und demokratischer Institutionen andererseits.

zen Elemente der traditionellen russischen und sowjetischen ökonomischen „Kultur“ (z. B. Steuerhinterziehung, aufgeblähter Staatsapparat, Mafia) einer umfassenden marktwirtschaftlichen Wirksamkeit weiterhin Grenzen. Was die sektorale Entwicklung anbelangt, so erhöhte sich das Gewicht des Rohstoffsektors gegenüber den anderen Branchen, womit die schon in der Sowjetzeit angelegte Entwicklung zur Deindustrialisierung verstärkt wurde. Doch entsprechende mikroökonomische und institutionelle Reformen blieben aus. Die Entmonopolisierung von Großkonzernen kam gerade im Energiesektor nur schleppend voran. 1997/98 war sogar ein Prozeß der Rekonzentration zu beobachten. Und auch beim Export dominieren Energieträger. Infolge des Zusammenbruchs des Intra-GUS-Handels, des Ölpreisverfalls und gescheiterter Waffenexportverträge ist das Staatsbudget beträchtlich geschrumpft. Verschuldungs- und Zahlungsprobleme erschweren in zunehmendem Maße die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte. Dabei wuchs das Budgetdefizit nicht nur infolge hoher Steuerrückstände und Kapitalflucht, sondern auch durch ein rapides Wachstum der inneren und äußeren Verschuldung, was die seit Ende Mai 1998 anhaltende Finanzkrise auslöste. Angesichts der jüngsten Großkredite von IWF und Weltbank Ende Juli 1998 stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Abhängigkeit des russischen Finanzmarktes und der Investitionsdynamik von der internationalen Kreditpolitik und damit nach der Annahme ausländischer Kredite überhaupt. Dies um so mehr, als wegen der sozialen Folgen ein rigider Sparkurs nicht so konsequent durchzuhalten ist, wie es die internationalen Finanzorganisationen immer wieder fordern. Ohnehin bewirken Unternehmensgewinne keine Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung, so daß hier soziale Spannungen wegen ausstehender Löhne und einer zunehmenden Verarmung wachsen.

### 2. Herrschende Akteure und ihre Interessenlagen

In den Debatten über russische Interessenlagen in der Kaspischen Region werden zwei Schwachpunkte sichtbar: Erstens dominiert ein vereinfachender staatsorientierter Interessenbegriff. Zweitens bleiben selbst tieferegehende Analysen leicht in einer Widerspiegelung des gegenwärtigen Standes der ökonomischen Interessenartikulation in Rußland stecken, ohne zu konzedieren, daß die so beschriebenen Interessen die der Herrschenden sind und möglicherweise nicht denen der Mehrheit der Bevölkerung entsprechen. Während die Lobbyisten großer Wirtschaftsbranchen Wege und

Mittel finden, ihre Ziele mehr oder weniger verfassungskonform durchzusetzen, beginnen allenfalls Bergarbeiter und Beschäftigte der Rüstungsindustrie in breiterem Maßstab ihre ökonomischen Interessen durch Protest und Streik sichtbar zu machen. Weite Teile der Bevölkerung verzichten aber noch darauf. Das folgende Bild russischer Interessenlagen in der Kaspischen Region würde sich möglicherweise beträchtlich modifizieren, wenn ihm die Interessen der von Massenerwerbslosigkeit oder gewaltsamen Auseinandersetzungen bedrohten Menschen oder der Flüchtlinge in Konfliktgebieten hinzugefügt würden<sup>7</sup>.

Die gegenwärtig real herrschenden russischen Interessenlagen lassen sich an den Varianten der beiden Kriterien Staatlichkeit und Marktwirtschaftsmodell festmachen<sup>8</sup>. Die Staatlichkeit (*gosudarstvennost'*) umfaßt drei Aspekte: Erstens die Frage nach dem Stellenwert der territorialen Integrität (*celostnost'*), nach dem Verhältnis von Gebietskörperschaften und Zentrum sowie nach dem Umgang mit substaatlichen Akteuren<sup>9</sup>, zweitens die Frage nach der Gestaltung der Intra-GUS-Beziehungen sowie nach der Sicherheitsvorsorge gegen bewaffnete Konflikte und drittens die Frage nach den zivilisatorischen und außenpolitischen Orientierungen des Staates. Alle drei Aspekte können entweder auf eine demokratische, dezentrale und partnerschaftliche oder auf eine autoritäre, zentralistische und hegemoniale Weise angegangen werden.

Was das Marktwirtschaftsmodell anbelangt, so fordert eine *staatsliberale Variante* keine Rückkehr zum sowjetischen Verteilungssystem, aber eine direkte staatliche Regulierung beim Übergang zur Marktsteuerung. Darin wird zugleich ein spezifisch russischer Weg der Modernisierung gesehen,

der eine langsamere Geschwindigkeit und ein geringeres Ausmaß von Marktreformen, einen „bürokratischen Markt“ (V. A. Naishul) für Schlüsselbereiche (Landwirtschaft, Raumfahrt, Energiewirtschaft), den Wunsch nach protektionistischen Maßnahmen sowie eine vorrangige außenwirtschaftliche Orientierung auf den GUS-Raum impliziert. Die *marktliberale Variante* hingegen vertraut auf die Selbstregulierung durch Marktkräfte und wünscht nur eine moderate staatliche Regulierung sowie eine rasche Öffnung zum Weltmarkt, insbesondere zu den hochindustrialisierten Ökonomien. Entsprechend diesen beiden Kriterien und ihren Varianten lassen sich die herrschenden Interessengruppen folgendermaßen beschreiben:

Im Brennstoff-Energie-Komplex (*toplivo-energetičeskij kompleks*, TEK) sind die Erdgas- und Erdölbranche zu unterscheiden. Die Erdgaselite, gleichzusetzen mit dem Konzern GAZPROM, strebt ein staatsliberales Marktwirtschaftsmodell an, da sie in hohem Maße mit dem russischen Staat verwoben ist. Ihre exportorientierten Zweige sind an der Liberalisierung des Außenhandels, der Senkung von Exportzöllen und der Aufhebung staatlicher Kontrolle über Deviseneinnahmen interessiert. Was die Orientierungen hinsichtlich der Staatlichkeit anbelangt, so verfolgt GAZPROM eine Monopolstrategie. Hegemoniale Beziehungen zu den GUS-Staaten, in deren Erdgasleitungsnetz sich der Konzern mehrheitlich einkauft, nützen ihm ebenso wie partnerschaftliche Beziehungen zu westlichen Staaten. Die Erdölwirtschaft (z. B. LUKOIL, ROSNEFT, JUKSI, SIDANKO u. a.) ist in zunehmendem Maße an marktliberaler Steuerung und internationaler Kooperation interessiert. Dabei steht der Mittlere Osten zwar im Vordergrund, zur Erdölverarbeitung wird aber auch Technologie aus dem Westen benötigt.

Im Militär-Industrie-Komplex (*voenno-promyšlennyi kompleks*, VPK) sind die prosperierenden Zweige der Rüstungsindustrie (z. B. *Rozvooruženie*, Raumfahrt-, Flugzeug- und Atomindustrie) von solchen Sektoren zu unterscheiden, die mit dem Rückgang von Staatsaufträgen ihre traditionell starken Einflußpositionen verloren haben. Der Großteil des VPK ist auf ein staatsliberales Marktmodell hin orientiert, da die Verteidigungsindustrie direkt von politischen Entscheidungen, wie z. B. der Armeereform, abhängt. Auch der Waffenhandel untersteht direkt dem Präsidenten. Vergleichbar gestalten sich die Interessen in der Frage der Staatlichkeit. Partnerschaftliches Verhalten in den internationalen Beziehungen hat für

7 Folgende Fragen können hier nur angedeutet werden: Wie viele Menschen sind in der Energiewirtschaft beschäftigt? Welche Arbeitsbedingungen herrschen? Welche Interessen resultieren aus ihrer sozialen Lage? Wie artikulieren und organisieren sich diese Menschen? Wie beeinflussen ethno-territoriale Konflikte ihre Interessen?

8 Diesen Kriterien liegt eine modifizierte, 1992 von Boris Volchonskij entwickelte und von Klaus Segbers aufgegriffene Matrix von Interessenlagen im russischen Transformationsprozeß zugrunde. Vgl. Klaus Segbers, Sowjetsystem, Perestrojka und Systemwechsel: Eine Krise und ihre Existenzformen. Die postsowjetische Transformation in Rußland, SWP S 379, Ebenhausen 1992, S. 70; Boris Volchonskij, „Tret'ja sila“. Problemy i perspektivy („Dritte Kraft“. Probleme und Perspektiven), in: *Nezavisimaja Gazeta* (NEGA) vom 8. Februar 1992.

9 Unter substaatlichen Akteuren verstehe ich seziessionswillige Territorien von Mehrvölkerstaaten mitsamt ihren Nationalbewegungen, selbsternannten Staatsorganen und bewaffneten Verbänden.

den VPK Grenzen. Hier herrscht das Interesse an einer Hegemonialstellung in der GUS vor.

Banken, Börsen, Handelsketten und Importeure im Finanz- und Zirkulationssektor und beim neuen Unternehmertum (*novyj biznes*) sind in der Regel am liberalen Marktwirtschaftsmodell orientiert. Ein Großteil der Banken, darunter die Assoziation der Rußländischen Banken, vertritt aber auch gemäßigt protektionistische Ziele, da keine Konkurrenz westlicher Banken erwünscht ist.

Bei den Gebietskörperschaften ist zwischen rohstoffreichen und rohstoffarmen Regionen zu unterscheiden. Erstere streben nach marktliberaler Steuerung und einer demokratisch, dezentral und partnerschaftlich organisierten Staatlichkeit, die ihnen Außenwirtschaftsbeziehungen ermöglicht. Letztere befürworten eine eher staatsliberale Steuerung, die einen Finanzausgleich zwischen unterschiedlich strukturierten Regionen herbeiführen könnte, was aber nicht notwendigerweise mit einer autoritär, hegemonial und zentralistisch organisierten Staatlichkeit verbunden sein muß.

Das Interesse der russischen Bevölkerung an außenwirtschaftlichen Fragen ist gering. Die große Mehrheit der Menschen – insbesondere sozial schwache, verarmte Schichten – ist gesellschaftspolitisch apathisch und nimmt keinen Einfluß. Eine Ausnahme machen die Bergarbeiter der Kohleindustrie und Bevölkerungsgruppen, die wegen fehlender Lohn- oder Rentenzahlungen wiederholt in Streik getreten sind. Diese Gruppe wünscht mehr staatliche Steuerung und befürwortet eher eine autoritäre, zentralistische und hegemoniale Staatlichkeit. Da sie nicht über eine einflußreiche Lobby verfügt, ist sie auf die Interessenvertretung durch Parteien und die Staatsduma angewiesen.

Kriminelle Partikularinteressen verfolgende Gruppierungen wie die Mafia, aber auch die Schattenwirtschaft kontrollieren bislang nicht nur einzelne Wirtschaftszweige und Unternehmen, sondern auch ganze Regionen des Landes. Sie agieren sowohl unter staatsliberalen als auch unter marktliberalen Bedingungen. Hinter der manipulativen Einflußnahme auf Angehörige des Staatsapparates steht das Ziel, sich staatsbürgerlichen Pflichten zu entziehen, was am leichtesten unter den Bedingungen des gegenwärtig schwachen Institutionengefüges erreichbar ist.

Wie nicht zuletzt die jüngsten Kreditverhandlungen mit dem IWF erneut gezeigt haben, vertreten ausländische Interessengruppen (IWF, Weltbank,

EU, EBWE, einzelstaatliche Geldgeber) eine klar marktliberale Steuerung und befürworten eine demokratische, dezentrale und partnerschaftliche sowie besonders nach Westen geöffnete Staatlichkeit. Wirtschaftliche Beziehungen zu den GUS-Staaten werden jedoch abgelehnt.

### 3. Interessenartikulation im bürokratisierten Staatsapparat

Aufgrund des traditionell starken bürokratischen Staatsapparates in Rußland besitzt dieser nach wie vor eine vergleichsweise hohe Autonomie und nachhaltigen Einfluß auf die Ökonomie. Die Interessenartikulation und -organisation wird davon auf eine spezifische Weise geprägt. Brancheneliten und ihre Vertreter konkurrieren nicht auf dem freien Markt, sondern in einer vorwiegend noch nicht-institutionalisierten Weise um den Einfluß auf wichtige Staatsbeamte der Exekutive. Doch muß festgestellt werden, daß die Artikulation über Medien und die Einflußnahme über Parteien zunimmt<sup>10</sup>.

Die Versuche zur Bewältigung der Finanzkrise haben gezeigt, welchen gewachsenen Einfluß ausländische Interessengruppen in der Ära Jelzin auf den politischen Entscheidungsprozeß in Moskau haben können. Gleichwohl kann der wiederholte Versuch, Viktor Černomyrdin zum Ministerpräsidenten zu ernennen, auch als Signal dafür angesehen werden, daß der Brennstoff-Energie-Komplex noch eine sehr einflußreiche Interessengruppe im Lande ist. Denn zwischen den Machtorganen und der Erdöl- und Gaselite hatte sich gerade in der Ära Černomyrdin eine Art politisches Bündnis entwickelt. Die Erdgaselite ist in den Strukturen der Exekutive stark vertreten, genießt besondere Privilegien und hat auch bei der Staatsduma sowie bei wichtigen Medien eine Stütze. Demgegenüber konnte der Militär-Industrie-Komplex seine Interessen infolge fehlender Koordination nicht durchsetzen, zumal die Konkurrenz zwischen verschiedenen Produktionsstufen und -zweigen traditionell stark war. Der Stellenwert der Rüstungs- und der Rüstungsexportindustrie scheint aber wieder zuzunehmen. Daneben gelang einer Reihe von Banken die Einflußnahme auf Machtstrukturen durch die Vergabe von Krediten oder den Kauf von Staatsanleihen.

10 Vgl. Natalia Lapina, Die Wirtschaftseliten im Kräftefeld der rußländischen Politik, in: Berichte des BIOst, Nr. 16, Köln 1997, S. 7; Wladimir Petuchow/Wladimir Wjunizkij, Die Rolle rußländischer Wirtschaftseliten im Jahre 1996, in: Berichte des BIOst, Nr. 17, Köln 1997.

#### 4. Politischer Entscheidungsprozeß in der Hand des Finanz- und Industriekapitals?

In der Ära Jelzin oszilliert das politische Herrschaftssystem zwischen einem „instabilen präsidentialen Autoritarismus“ und einer Oligarchie rivalisierender Kamarillas<sup>11</sup>. Machtkämpfe und Klientelismus bestimmen den politischen Entscheidungsprozeß. Bereits der Präsidentschaftswahlkampf 1996 hat den faktischen Einfluß einzelner Wirtschaftsmagnaten erkennen lassen. Bei der großen Privatisierung war es seit 1995 zu einer Fusionierung von Finanz- und Industriekapital in Finanz-Industrie-Gruppen gekommen. Deren Hauptgruppen verfügen über Kanäle, um auf wirtschaftspolitische Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Agierten die Finanzmagnaten 1996 noch weitgehend hinter den Kulissen, so traten sie in den zugespitzten Krisensituationen des Jahres 1998 an die Öffentlichkeit und wurden direkt am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt<sup>12</sup>.

Unter diesen Bedingungen wird der politische Kurs kaum stringent geplant oder konsequent umgesetzt. Im Ergebnis ist er, wie bereits seit 1991, durch Widersprüche und Untersteuerung charakterisiert. Wo überhaupt konzeptionell gearbeitet wurde, etablierte sich unter außenpolitischen Eliten seit 1994 aus den Denkschulen des Neo-Eurasismus und des geopolitischen Realismus heraus ein nationaler Grundkonsens, wonach Rußland ein starker Staat mit einer besonderen wirtschaftlichen und militärstrategischen Rolle in der GUS sein soll. Dessen Hauptaugenmerk richtete sich wegen der hohen Krisenanfälligkeit auf den Nord- und Transkaukasus und auf die Südgrenzen der GUS. Sofern sich aus diesem Grundkonsens ein nationales Interesse verallgemeinern läßt, besteht es in wirtschaftlich vorteilhaften Beziehungen zu den GUS-Staaten, insbesondere im Zugang zu Rohstoffvorkommen, zu Märkten und Rohstofftransportwegen, in der Wahrung der territorialen Integrität, im Minderheitenschutz für die russische Diaspora, im Schutz vor bewaffneten Konflikten, in einem kostengünstigen Grenzschutz an den GUS-Außengrenzen, in einem einheitlichen mili-

tärstrategischen Raum in der GUS, in der militärischen Präsenz in Regionen mit Bedrohungsrisiken und in der internationalen Akzeptanz Rußlands als regionaler Ordnungs- und Großmacht<sup>13</sup>.

### III. Überwiegen der Konflikt-dynamik im Nord- und Transkaukasus

Vor allem im Nordkaukasus, aber auch in dem gerade in Konflikten oft eng mit dieser Region verbundenen Transkaukasus werden wirtschaftliche Interessengemeinsamkeiten noch massiv durch konfligierende politische und militärstrategische Interessen behindert. Dabei sind es nicht nur Moskauer Interessen, die einer für beide Seiten günstigen Entwicklung entgegenstehen, auch Zielsetzungen substaatlicher russischer oder anderer kaukasischer Akteure torpedieren häufig energie-wirtschaftliche Vorhaben.

#### 1. Kriminalität, Anarchie und Terrorismus in Tschetschenien

Betrachtet man den Verlauf der Erdölpipeline Groznyj – Novorossijsk, so bestehen eigentlich gemeinsame wirtschaftliche Interessen zwischen Rußland und Tschetschenien darin, möglichst viel Öl über diese Route zu transportieren. Der Sezessionskonflikt der selbsternannten Republik Tschetschenien (*Noxcin Respublika*) mit Moskau erwies sich aber seit 1991 als Hindernis, solche gemeinsamen Interessen zu realisieren. Manche Beobachter vertreten ex post die Ansicht, drei Monate nach Abschluß des Fördervertrages des AIOC-Konsortiums (*Azerbaijan International Operating Company*) im September 1994 sei die russische Militärintervention eingeleitet worden, weil eine Sezession Tschetscheniens aus der Föderation für die Moskauer Führung wegen der Bedeutung der Republik als Verarbeitungszentrum und als wichtiger Abschnitt der Ölpipeline nach Novorossijsk nicht hinnehmbar gewesen wäre<sup>14</sup>. Doch trifft dies den Kern des Konfliktes wohl nicht. Ungeachtet ökonomischer Nachteile hätte bereits die tschetschenische Unabhängigkeit den ohnehin drohenden Einflußverlust Moskaus in der Region vergrößert. Die Radikalität des tschetschenischen Unabhängigkeitsstrebens stellte die territoriale Integrität Rußlands in besonderem Maße in Frage. Hinzu kam die nicht zu unterschät-

11 Vgl. Heinz Timmermann, Rußland auf dem Weg zum präsidentialen Autoritarismus, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 10, Köln 1995.

12 Unter den Oligarchen rivalisieren als Exponenten Vladimir Potanin, Vorsitzender der ONEXIM-Bank und zugleich vormaliger stellvertretender Ministerpräsident, und Boris Beresovskij, Automobil-, Erdöl- und Medienmagnat und zugleich GUS-Sekretär. Im Mai 1998 bildete Präsident Jelzin einen Rat für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, in dem eine Gruppe von etwa zehn Wirtschaftsführern des Landes als ein Konsultationsorgan an strategischen Entscheidungen im Vorfeld der IWF-Kreditverhandlungen beteiligt wurde.

13 Vgl. den Entwurf für eine nationale Sicherheitsdoktrin, in: Rossijskaja Gazeta vom 26. Dezember 1997.

14 Vgl. R. Freitag-Wirminghaus (Anm. 3), S. 18, 21.

zende militärstrategische Bedeutung des Nordkaukasus als Truppenstützpunkt mit Zugang zum Krisengebiet Transkaukasus und zur gesamten türkisch-iranischen Grenze.

Grundsätzlich können kooperative Ziele aber auch zwischen diesen beiden Gegnern realisiert werden, wie das am 28. April 1998 zwischen Moskau und Groznyj unterzeichnete Abkommen über den Transit für kaspisches Öl durch Tschetschenien andeutet. Solche Perspektiven, die auch die Sezessionsdynamik mildern könnten, werden aber weiterhin durch politische und militärische Gefährdungen in Frage gestellt. Während Diversionsakte und Provokationsversuche rivalisierender tschetschenischer Gruppen die Friedenslösung mit Moskau immer wieder zu unterlaufen drohen, breiten sich seit Kriegsende im Jahr 1997 Kriminalität und Anarchie aus. Darüber hinaus kam es seit Mai 1998 in der Republik zu bürgerkriegsartigen Unruhen und bewaffneten Zwischenfällen, deren Wurzeln in Machtkämpfen zwischen Anhängern des konservativen Islam (Wahabiten) und der Regierung zu suchen sind.

## 2. Drohender Bürgerkrieg in Dagestan

Selbst wenn kooperative Lösungen mit Groznyj mittelfristig nicht möglich sein sollten, bestünde ein rein wirtschaftliches Kalkül darin, eine Pipeline über das angrenzende Dagestan zu legen. Doch auch in dieser Anrainerregion des Kaspischen Meeres drohen seit drei Jahren bürgerkriegsartige Verhältnisse, die wirtschaftlichen Interessen Moskaus zu durchkreuzen<sup>15</sup>. Seit 1995 verschärfte sich die sozialökonomische Lage in der Republik durch unkontrollierte Binnenmigration, gewachsene Kriminalität sowie starke Flüchtlingswellen aus Tschetschenien. Die fragile ethnopolitische Balance droht aus dem Gleichgewicht zu geraten. Seit Frühjahr 1997 hat sich die Lage verschärft: Es kam zu religiös motivierten Zusammenstößen der Regierung mit militanten Islamisten. Darüber hinaus werden von tsche-

15 Dagestan umfaßt 70 Prozent von Rußlands kaspischem Ufer und hat mit Machačkala den einzigen größeren Hafen. Die Hauptpipeline Baku-Novorossijsk führt über dagestanisches Territorium, ist aber 150 km länger als jene durch Tschetschenien. LUKOIL besitzt eine Lizenz für die Vorkommen vor Dagestan und plant, eine Pipeline durch Dagestan zu verlegen, um Tschetschenien zu umgehen. Es wird vermutet, daß eines der Ziele dagestanischer Aufständischer darin besteht, Moskau die Nutzung und den Transport des kaspischen Öls zu erschweren oder die Pipeline zumindest für politische Forderungen zu instrumentalisieren. Vgl. Uwe Halbach, Rußlands schwächstes Glied. Die Republik Dagestan wird zum Notstandsgebiet, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 53, Köln 1997.

tschenischer Seite Territorialansprüche auf westliche Gebiete Dagestans geltend gemacht. Im Süden verfolgt die Volksgruppe der Lesgier grenzüberschreitende Vereinigungsbestrebungen mit anderen Angehörigen ihrer Ethnie in Aserbaidshan.

Insgesamt gesehen droht sich für Moskau im Nordkaukasus die unkontrollierbare Lage von 1991 zu wiederholen. In Tschetschenien hat Rußland die Kontrolle weitgehend verloren, in den angrenzenden Republiken drohen wie bereits in Dagestan Spill-over-Effekte. Wie schon 1993/94 versucht die russische Führung, die moskaufreundlichen Regierungen zu stützen, doch mangelt es dabei nach wie vor an umfassenden Stabilisierungskonzepten. Die bisherigen wurden nicht wirksam umgesetzt. Doch bemüht sich die Regierung, die militärische und geheimdienstliche Kontrolle über den Nordkaukasus zu verstärken<sup>16</sup>. Im Zusammenhang mit den jüngsten Unruhen fordern die zuständigen Ressortchefs, z. B. der Vorsitzende der Tschetschenien-Kommission, Ivan Rybkin, in herkömmlicher Weise intensivere ressortielle und personalpolitische Maßnahmen.

## 3. Aserbaidshan: Kein Platz für russische Militärstützpunkte

Obwohl die nationale Unabhängigkeit der drei transkaukasischen Staaten bereits zum größten Teil verwirklicht ist, wird vor allem in Aserbaidshan und Georgien eine für beide Seiten vorteilhafte wirtschaftliche Kooperation mit Moskau weiterhin durch politische und militärstrategische Interessengegensätze behindert.

Zwischen Rußland und Aserbaidshan, das erst 1993 unter russischem Druck der GUS beitrug, bestehen strategische Konflikte. Baku gewann aufgrund seines Ölreichtums genügend Handlungsspielraum und zunehmende Rückendeckung aus den USA, um im Karabach-Konflikt seine Forderung nach der Rückgabe der besetzten Gebiete als Voraussetzung weiterer Zugeständnisse bei der Frage nach einem zukünftigen Status aufrechterhalten zu können, ohne Moskaus Forderung nach Truppenstützpunkten und gemeinsamen Grenztruppen nachkommen zu müssen. Rußland versucht daher, seine strategischen Interessen auf Umwegen umzusetzen. Nach Abschluß des Fördervertrages des AIOC-Konsortiums übte es Druck auf Baku aus, indem es den Wolga-Don-Kanal und den Wolga-Baltijsk-Kanal für aserische

16 Zu Gerüchten über eine erneute Kriegsgefahr vgl. Moskovskij Komsomolez vom 9. Juli 1998.

Tanker sperrte<sup>17</sup>. Als traditionelle Schutzmacht und Verbündeter Armeniens leistet es seit Ausbruch des Karabach-Konfliktes wirtschaftliche und vor allem militärische Unterstützung für Erevan. In einem Verteidigungsabkommen aus dem Jahre 1995 wurde für die Dauer von 25 Jahren ein russischer Militärstützpunkt in Armenien errichtet. Auch Armeniens Grenzen werden durch russische Truppen gesichert. Darüber hinaus gaben 1997 offizielle russische Quellen umfangreiche Waffenlieferungen an Armenien zwischen 1994 und 1996 bekannt<sup>18</sup>. Ein Freundschaftsvertrag von Ende August 1997 sieht auch für die Zukunft eine enge militärische Kooperation vor. Anlässlich des Besuchs des russischen Verteidigungsministers Igor Sergeev in Erevan im Juli 1998 wurde beschlossen, Armenien in das GUS-Luftverteidigungssystem aufzunehmen und den Aufbau einer nationalen Armee weiter zu unterstützen<sup>19</sup>.

#### **4. Georgien: Streben nach Ausweitung der Außenbeziehungen relativiert Moskaus Einfluß**

Das georgisch-russische Verhältnis hat eine vergleichbare Grundstruktur. In dem Maße, wie die Aussicht auf wirtschaftliche Unabhängigkeit von Moskau durch die Fertigstellung der Erdölpipeline von Baku nach Supsa Ende 1998 in greifbare Nähe rückt, manifestieren sich sowohl Georgiens Streben nach einer Ausweitung seiner Außenbeziehungen als auch Moskaus Interesse an strategischem Einfluß in Georgien<sup>20</sup>. Der Sezessionskonflikt der Abchasen mit Georgien wird wie bisher zur Projektionsfläche dieses Interessengegensatzes. Anhaltende gewaltsame Auseinandersetzungen an der abchasisch-georgischen Demarkationslinie stehen einer Stabilisierung des Landes und einer gedeihlichen Nutzung der geplanten Erdölpipeline im Wege. Neben der ungelösten Status-

frage sorgen vor allem die Rolle der mehrheitlich russischen GUS-Friedenstruppen und auch die Frage nach der Repatriierung der georgischen Flüchtlinge für Verständigungsschwierigkeiten. Ende Mai 1998 kam es im umstrittenen Rayon Gali zu den bisher schwersten bewaffneten Zwischenfällen seit dem Waffenstillstandsabkommen von 1994. Die Eskalation erfolgte vor dem Hintergrund einer Distanzierung Georgiens von Moskau und einer zunehmenden Orientierung zu Regionalmächten und zum Westen.

Moskau sieht sich seit geraumer Zeit mit der Frage einer flexibleren Transkaukasusstrategie konfrontiert. In der Georgienpolitik vertreten einige Politiker die Ansicht, dem russischen Einfluß sei künftig besser gedient, wenn man die Integrität und Stabilität des Landes unterstütze, andere vertreten weiterhin eine „Teile-und-herrsche!“-Strategie, wonach man doch lieber die Fragmentierung und Destabilisierung Georgiens vorantreiben solle. Helmut Napiontek, vormalig Mitglied der OSZE-Mission in Georgien, befürchtet eine sehr gefährliche, international bedrohliche Entwicklung, falls die Abchasen die Unterstützung derjenigen Moskauer Kreise erlangen, die an einer Destabilisierung Georgiens interessiert sind, um den Öltransport durch das Land zu verhindern<sup>21</sup>.

---

## **IV. Kooperationsansätze Rußlands in der kaspisch-kaukasischen Region**

---

Trotz der politischen und militärstrategischen Konflikte und Interessengegensätze im Nord- und Transkaukasus gibt es bei der Förderung und beim Transport des kaspischen Öls auch Kooperationsansätze, deren Bedeutung man nicht gerecht würde, wenn sie allein als taktische oder geostrategische Manöver Moskaus angesehen würden.

### **1. Russische Beteiligung an Förderkonsortien trotz Streits um Förderrechte und Transportrouten**

Die Kooperationsbereitschaft Rußlands in der Kaspischen Region zeigt sich zum Beispiel an dem Bemühen russischer Erdölkonzerne und sie unterstützender Regierungsmitglieder wie des ehemaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten Boris

---

<sup>17</sup> Vgl. R. Freitag-Wirminghaus (Anm. 3), S. 10, 12, 35.  
<sup>18</sup> Vgl. den Bericht des später unter mysteriösen Umständen ermordeten Generals und Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses der Staatsduma, Lev Rochlin: unveröffentlichtes Manuskript einer Zusammenfassung von Rochlins Rede vor der Staatsduma am 2. April 1997.  
<sup>19</sup> Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty, Newline, Nr. 138, Teil I vom 21. Juli 1998.  
<sup>20</sup> Seit sowjetischer Zeit sind russische Truppen im Lande präsent. Wegen der inneren Auseinandersetzungen war Georgien 1995 gezwungen, für die Dauer von zehn Jahren drei russische Militärbasen zu akzeptieren. Darüber hinaus ist die georgische Armee bezüglich Ausbildung, Logistik und Einsatzführung weitestgehend von Moskau abhängig. Das georgische Parlament weigert sich allerdings ebenso wie die Staatsduma, den Stationierungsvertrag zu ratifizieren. Vgl. Helmut Udo Napiontek, *Krisenregion Kaukasus. Georgische Entwicklungsperspektiven vor dem Hintergrund von innerstaatlichen Konflikten, russischen Hegemonialansprüchen und „Petropolitics“*, in: WIFIS-Aktuell, Nr. 7–8, S. 64.  
<sup>21</sup> Zu möglichen Truppenreduzierungen Moskaus in Georgien vgl. R. Freitag-Wirminghaus (Anm. 3), S. 38; Radio Free Europe/Radio Liberty, Newline, Nr. 138, Teil I vom 21. Juli 1998; H. U. Napiontek (Anm. 20), S. 57.

Nemcov oder des Energieministeriums, an Konsortien zur Förderung von kaspischem Öl beteiligt zu werden, obwohl zur gleichen Zeit vor allem von seiten des Außenministeriums ein mehrjähriger Streit um den eigentumsrechtlichen Status des Meeres geführt wurde. Die Förderrechte für das Kaspische Meer waren von Anfang an umstritten. Während Aserbaidzhan und Kasachstan die Ansicht vertraten, hier gelte internationales Seerecht, betrachtete Rußland es als Binnenmeer. Im Zusammenhang mit dem Abschluß des Fördervertrages des AIOC war zunächst nur russischer Protest zu hören<sup>22</sup>. Bereits am 12. November 1996 unterzeichneten Rußland, Iran, Turkmenistan und Kasachstan auf Vorschlag Moskaus eine Kompromißerklärung<sup>23</sup>. Obwohl auf dieser Grundlage keine Einigung mit Baku möglich war, nutzten russische Erdölgesellschaften die Bereitschaft des pragmatischen Präsidenten Gajdar Aliev, russische Gesellschaften begrenzt ins Ölgeschäft einzubeziehen. So wurde z. B. ein Abkommen mit LUKOIL über Ölförderung im aserischen Yalama-Feld und den Export über Novorossijsk abgeschlossen.

Ein vergleichbares Bild zeigt sich angesichts des Konflikts um die künftigen Transportrouten<sup>24</sup>. Moskau betrachtet die aus der Sowjetzeit überkommene Kontrolle über Pipelines als einen wichtigen Faktor seines Einflusses in der Region. Die verstärkte Planung von Alternativrouten löste dementsprechend in Rußland Einkreisungsvorstellungen aus. Gleichwohl gab es in Moskau auch Kräfte, die sich den Unabhängigkeitsbestrebungen und der Marktlogik stellten und die versuchten, die Attraktivität des eigenen Netzes durch Kooperationsangebote zu erhöhen. Hierfür finden sich Beispiele: Nachdem die Ausübung von Druck auf Aserbaidzhan durch die Schließung der aserisch-russischen Grenze keinen Erfolg gehabt hatte, bot die russische staatliche Pipeline-Gesellschaft TRANSNEFT an, die georgischen Tarife um 20 Prozent zu unterbieten und Aserbaidzhan staatliche Garantien zu geben. Auf diese Weise

22 Zum eigentumsrechtlichen Status des Kaspischen Meeres vgl. Henn-Jüri Uibopuu, *Das Kaspische Meer und das Völkerrecht*, in: *Recht in Ost und West*, 39 (1995) 7, S. 201 ff.

23 In dieser Erklärung wurden allen Staaten die exklusiven Rechte innerhalb einer 45-Meilenzone garantiert. Hinter dieser Linie sollte das Meer aber unter gemeinsamer Jurisdiktion bleiben. Moskau war sogar bereit, nationale Rechte auch jenseits dieser Zone dort zuzulassen, wo Bohrungen bereits begonnen hatten.

24 Eine gute Zusammenschau von Pipelinerrouten und internationalen Konsortien gibt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, DIW (Hrsg.), *Die Energiewirtschaft am Kaspischen Meer: Enttäuschte Erwartungen – unsichere Perspektiven*, in: *Wochenbericht des DIW*, (1998) 24, S. 427–437.

sollte Baku davon überzeugt werden, daß eine Entscheidung für die russische Route von Vorteil sein könnte und eine Anerkennung des aserischen Rechts auf das Off-shore-Feld nach sich ziehen könnte. Gegenüber Grozny wurde unter der Drohung einer Umgehungspipeline über Dagestan ein Dreierabkommen mit der tschetschenischen Ölgesellschaft JUNKO und Aserbaidzhan abgeschlossen. Im September 1995 kam es auch zwischen Kasachstan und Rußland zu einer Verständigung über eine Pipeline-Route für das kasachische Tengiz-Öl nach Novorossijsk. Darüber hinaus wurden Kasachstan und Turkmenistan günstigere Preise angeboten und auch eine Reihe von weiteren Zugeständnissen gemacht. In der Praxis erwiesen sich solche kooperativen Schritte freilich als fragil. So kam es bei den Erdöllieferungen über tschetschenisches Territorium zu einigen Behinderungen, da die Zusammenarbeit zwischen den Behörden beider Seiten sich immer noch kompliziert gestaltete<sup>25</sup>.

## 2. Hinnahme intensivierter Regional Kooperation trotz Krise der GUS-Integration

Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten leidet unter einer „genetischen Schwäche“<sup>26</sup>. Von Anfang an waren die nationalen Interessen stärker als die Kräfte der Kooperation und Integration. Die strukturelle wirtschaftliche und sicherheitspolitische Asymmetrie der Potentiale zwischen den neuen Staaten und die hegemonialen machtpolitischen Interessen in Rußland ließen die GUS von Anfang an zu einem Instrument russischer Interessensicherung werden. Trotz phasenweiser zentralistischer Tendenzen überwogen unter den GUS-Staaten seit 1992 Trends einer Differenzierung und Regionalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen. Dabei kam es nicht nur zu einer Umorientierung des Handels von Rußland auf die Nachbarstaaten außerhalb der GUS, die Staaten der ehemaligen Sowjetunion bildeten auch untereinander zunehmend regionale Zusammenschlüsse, seit 1997 auch eine sicherheitspolitisch orientierte Allianz ohne Beteiligung Moskaus.

Rußland scheint trotz mehrfacher konzeptueller Anpassungen nicht in der Lage, die Krise der GUS zu überwinden. Das Konzept des vormaligen Außenministers Evgenij Primakov aus dem Jahre 1996, innerhalb der GUS eine auf Moskau hin

25 Vgl. R. Freitag-Wirringhaus (Anm. 3), S. 26; DIW (Hrsg.), ebd., S. 434.

26 Olga Alexandrova/Heinz Timmermann, *Rußland – Belarus – GUS. Integrationsbestrebungen und Desintegrationstendenzen*, in: *Berichte des BIOst*, Nr. 30, Köln 1997, S. 4.

orientierte zentripetale Re-Integration zu fördern, kann als gescheitert angesehen werden. Seit Frühjahr 1997 wird eine Ökonomisierung der Beziehungen innerhalb der GUS durch eine Steigerung des Handels mit Rußland, durch die russische Beteiligung an Betrieben, Banken und Pipeline-netzen, die Gründung gemeinsamer Unternehmen und Finanz-Industriegruppen sowie die Konzentration auf eine Liberalisierung der Märkte angestrebt<sup>27</sup>. Dabei ist es bemerkenswert, daß Moskau regionale, bisweilen sogar sicherheitspolitisch orientierte Kooperationsansätze nicht mehr behindert.

Im Transkaukasus wurden Vorschläge zur regionalen Kooperation bisher vor allem von Georgien lanciert. Mit Blick auf die Erneuerung der Pipeline von Baku nach Supsa intensivierten sich Georgiens Beziehungen zu Aserbaidshan. Im März 1996 schlossen beide Staaten einen Freundschaftsvertrag, knapp ein Jahr später wurden weitere 20 Abkommen unterzeichnet. Im Rahmen einer Militärkooperation sind gemeinsame Peace-keeping-Aktivitäten unter Einschluß der Türkei geplant. Seit 1996 bestehen Kooperationsbeziehungen zwischen Armenien und Georgien mit regelmäßigen Konsultationen der Außenminister. Auch auf dem Gebiet der Energiewirtschaft ist eine enge Zusammenarbeit vereinbart. Eine trilaterale Annäherung gestaltet sich weiterhin freilich schwierig, denn zwischen Baku und Erevan besteht eine anhaltende Kommunikationsblockade wegen des Karabach-Konfliktes. Die georgisch-armenischen Beziehungen drohen sich wegen Erevans prorussischer Orientierung wie auch wegen der Intensivierung der georgisch-aserischen Beziehungen zu verhärteten. Präsident Ševardnadse versucht daher, die innerkaukasische Zusammenarbeit durch eine gemeinsame West- und Ostorientierung zu stärken<sup>28</sup>.

Eine qualitativ neue Dynamik erhielt die regionale Kooperation gerade durch die Energiewirtschaft.

27 Vgl. Arbeitskreis Russische Außen- und Sicherheitspolitik (AK RASP) des Amtes für Studien und Übungen der Bundeswehr; BIOst (Hrsg.), Außen- und Sicherheitspolitik der Russischen Föderation, Anlage 6, S. 1; Heinz Timmermann, Desintegrationsprozesse in der GUS, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 20, Köln 1998.

28 So schlug er einen Beitritt aller drei Kaukasus-Staaten zum Europarat und ein Treffen von Vertretern aus 15 Ländern, die am TRACECA-Programm der EU beteiligt sind, vor. 1996 schloß er einen Kooperationsvertrag mit Aserbaidshan, Turkmenistan und Usbekistan, dem sich Bulgarien und Kirgistan anschlossen. Im November 1997 besuchte er Kasachstan. Vgl. H. Napiontek (Anm. 20), S. 68; Monitor-Dienst der Deutschen Welle vom 28. April 1998, 4. Mai 1998, 12. Mai 1998; NEGA vom 12. November 1997, S. 3.

1997 wurden zwischen Georgien, der Ukraine, Aserbaidshan und Moldawien (GUAM) Verträge über Zusammenarbeit in den Bereichen der Öl- und Gasindustrie sowie des Energietransports und zugleich über militärische Kooperation unterzeichnet. Die energiepolitische Zusammenarbeit wird dabei mit der sicherheitspolitischen Komponente verknüpft. Neben der militärischen Kooperation wird die gegenseitige Abstimmung in internationalen Organisationen und die sicherheitspolitische Konsultation mit dem Westen gesucht. Bemerkenswert ist, daß die strategische Ebene der GUAM-Allianz bisher keinen größeren Widerstand in Moskau hervorrief<sup>29</sup>.

### 3. Nicht-Einmischung Rußlands in die Emanzipation Turkmenistans

Turkmenisches Erdgas wurde bisher in enger Abstimmung mit GAZPROM und dem turkmenisch-russischen Transportkonzern TURKMENROSGAZ ausschließlich über Rußland an die wenig zahlungskräftigen GUS-Staaten geliefert. Seit Anfang 1997 lehnt Turkmenistan diese Exportvariante ab, da es sich bei der Lieferung seines Erdgases auf den europäischen Markt behindert fühlt. TURKMENROSGAZ wurde im Sommer 1997 aufgelöst, weil eine Einigung über Preise, Menge und Transportroute auf marktwirtschaftlicher Grundlage nicht erzielt werden konnte. Aşgabad fühlt sich aus zwei Gründen mächtig genug, die wirtschaftliche Emanzipation von Moskau zu wagen und mit Rußland in Konkurrenz um den Erdgasexport zu treten: Zum einen ermöglicht eine erstmalig von Rußland unabhängige Erdgasleitung in den Nordiran weitreichende Kooperationsvorhaben. Turkmenisches Öl soll nach Teheran gepumpt und im Austausch mit iranischem Öl über den Persischen Golf vermarktet werden. Anfang Juni 1998 wurde mit dem Iran ein Abkommen zur Grenzöffnung geschlossen, einen Monat später drei Kooperationsprotokolle und ein Kommuniqué, wonach beide Seiten einen umfassenden Vertrag über die Teilung der Interessensphären im Kaspischen Meer schließen wollen. Zum anderen bestehen im Westen lebhaftere Interessen an turkmenischem Erdgas. Obwohl die USA wegen der Annäherung an Teheran Aşgabad noch bedrängen, verfolgen US-Konsortien Pläne für eine Gaspipeline von Afghanistan nach Pakistan sowie eine Unterwasserpipeline von Turkmenbaşi durch das Kaspische Meer nach Baku. Mit einem US-Konzern wurde außerdem ein Pro-

29 Vgl. Jean Radvanyi, Die neue Seidenstraße führt an Rußland vorbei, in: Le Monde Diplomatique vom Juni 1998, S. 14; H. Timmermann (Anm. 27).

duktionsteilungsabkommen für Öl vereinbart, eine Erdgaspipeline nach Japan ist geplant. Auch die Türkei und Israel sind bereit, sich an einem Projekt für den Transport von turkmenischem Gas auf die Weltmärkte zu beteiligen. Mit der EU vereinbarte Turkmenistan am 2. Juni 1998 ein Partnerschaftsabkommen<sup>30</sup>.

An dieser Emanzipation Turkmenistans von Moskau hin zu mehr wirtschaftlicher Eigenständigkeit auf der Basis der nationalen Ressourcen läßt sich zeigen, wie Moskau in einem Hauptwirtschaftssektor Konkurrenz erhält und wie solche regionalen Neuorientierungen unweigerlich eine Veränderung der internationalen Beziehungen im GUS-Raum nach sich ziehen. Bemerkenswert ist dabei, daß Moskau in seine Beziehungen zu Turkmenistan bisher nicht auf traditionell hegemoniale Weise (Druck, Putschversuche etc.) reagiert und damit dessen Emanzipationsprozeß nicht torpediert hat.

#### **4. Wirtschaftliche Zusammenarbeit trotz politischer Spannungen mit der Türkei**

Im Verhältnis Rußlands zur Türkei gab es seit 1991 eine Reihe von politischen, strategischen und wirtschaftlichen Interessengegensätzen. Gleichwohl erscheinen die türkisch-russischen Beziehungen als gutes Beispiel, um Kooperationsansätze Rußlands im kaukasisch-anatolischen Raum zu veranschaulichen.

Das politische Interesse Moskaus richtete sich zunächst auf die Eindämmung des islamischen Fundamentalismus in der Türkei und in den von Ankara unterstützten turksprachigen Republiken Zentralasiens. Im militärstrategischen Bereich signalisierte es, daß ihm daran gelegen sei, eine militärische Annäherung an Aserbaidshan zu verhindern. Zwischen 1993 und 1996 kam es dann wegen divergierender Positionen im Karabach-Konflikt und dem Krieg Rußlands mit Tschetschenien zu einer deutlichen Verschlechterung der Beziehungen. Auch 1998 blieben Spannungen nicht aus, da die Türkei Anstoß an der russischen militärischen Unterstützung für Zypern nimmt. Wirtschaftliche Interessengegensätze zwischen der Türkei und Moskau entzündeten sich seit 1993 an der Frage des Erdöltransports. Hier entstanden für Moskau zusätzliche Transportkosten durch Ankaras Sperrung des Bosphorus für russische Tanker. Die von den USA mit der Türkei und Aserbaidshan seit 1997 favorisierte Ceyhan-Route stellt aus der Sicht Moskaus einen provokativen Versuch der Isolierung Rußlands dar.

Trotzdem konnten sich in Teilbereichen intensive wirtschaftliche Beziehungen entwickeln. Schon 1992 entdeckte Ankara, daß Handelsbeziehungen zu Moskau für die Türkei günstiger sind als die Beziehungen zu zentralasiatischen Märkten. Die Türkei betätigt sich seit 1993 als Käufer russischer Waffen. Im Dezember 1997 wurden zehn Wirtschaftsabkommen unterzeichnet, darunter auch ein Erdgasabkommen, das die Abhängigkeit Ankaras von russischem Erdgas verdeutlicht. Anlässlich seines Türkei-besuches im Juli 1998 lobte der Sprecher der Staatsduma, Gennadij Selesnev, das Projekt einer Erdgaspipeline und sprach seine Hoffnung aus, daß sich Rußland und die Türkei in der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation gemeinsam um regionale Kooperation und Stabilität bemühen mögen.

---

## **V. Überwiegen der kooperativen Dynamik gegenüber Kasachstan und Iran**

---

Mit zwei Anrainern des Kaspischen Meeres, Kasachstan und Iran, hat Rußland, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, überwiegend kooperative Beziehungen entwickelt. Im kasachischen Fall sind es vor allem traditionelle wechselseitige Abhängigkeiten wie auch neue Interessengemeinsamkeiten. Im iranischen Fall resultiert die Annäherung hauptsächlich aus der strategisch motivierten US-Embargopolitik gegenüber Teheran, doch droht diese durch die Marktorientierung ausgehöhlt zu werden.

### **1. Kasachstan: Gemeinsame Schritte aus einseitiger Abhängigkeit**

Während Kasachstan sich von seinen Entwicklungsmöglichkeiten als Rohstofflieferant und von seinem Erbe der sowjetischen Energiewirtschaft mit Aserbaidshan oder Turkmenistan durchaus in einer vergleichbaren Lage befindet, hat sich sein Verhältnis zu Rußland im Gegensatz zu diesen beiden Nachfolgestaaten weitgehend kooperativ entwickelt. Man kann von beiderseitigen Lernprozessen auf dem Weg von einem einseitigen Abhängigkeitsverhältnis Kasachstans von Moskau hin zu verstärkter Kooperation sprechen.

Aufgrund seiner geographischen und demographischen Situation<sup>31</sup> besteht in Kasachstan eine starke

30 Vgl. R. Freitag-Wirminghaus (Anm. 3), S. 29–31.

31 Der russische Bevölkerungsanteil in Kasachstan betrug 1996 38 Prozent. Ausführlich zur russischen Diaspora in Ka-

Abhängigkeit von Moskau, das auch noch Militärbasen im Land stationiert hat. Der politische Preis einer wirtschaftlichen Emanzipation von Rußland ist daher hoch. Zu kooperativen Auswegen aus der Abhängigkeit gibt es kaum eine Alternative. Obwohl Kasachstan zweitgrößter Ölproduzent der UdSSR war, konnte es sich wegen der mangelnden Koordination zwischen Produktion und Raffineriekapazität niemals selbst mit Ölprodukten versorgen, vielmehr kontrollierte Rußland fast jedes kasachische Exportgeschäft.

Trotz der starken Orientierung an Moskau ergaben sich freilich auch für Kasachstan nach dem Ende der UdSSR neue Exportperspektiven für seine Energierohstoffe. Im September 1997 wurde mit China ein Abkommenspaket zur Öl- und Gasförderung sowie zum Bau einer Leitung unterzeichnet. Beide Länder wollen zugleich ihre militärische Zusammenarbeit intensivieren<sup>32</sup>. Auch mit Aserbaidshan wird über alternative Routen unter Umgehung Rußlands diskutiert. Darüber hinaus ist Kasachstan für eine militärische Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PF), für Manöver mit den USA wie auch für den Euroasiatischen Transportkorridor aufgeschlossen<sup>33</sup>.

In Moskau war man von den unabhängigen Außenkontakten seines Nachbarn, insbesondere nach China, nicht unbeeindruckt. Die Bereitschaft zur Unterzeichnung eines bilateralen Kompromißabkommens in der Frage der Eigentumsrechte am Kaspischen Meer zwischen beiden Präsidenten im April 1998 kann daher als neue Stufe der Zusammenarbeit angesehen werden. Darüber hinaus wurden eine gemeinsame Erklärung über Freundschaft und Verbundenheit sowie zehn Regierungsabkommen unterzeichnet<sup>34</sup>. Die Bewertung der Abkommen fällt freilich unterschiedlich aus. Während manche Beobachter den pragmatischen Schritt hin zu einer Teillösung des Rechtsstreits gutheißen, weisen andere darauf hin, daß doch beträchtliche Ambiguitäten wie die geteilte Souveränität und die Möglichkeit eines russischen Vetos erhalten blieben<sup>35</sup>.

sachstan vgl. Beate Eschment, Hat Kasachstan ein „Russisches Problem“? Revision eines Katastrophenbildes, Sonderveröffentlichung des BIOst, Köln 1998.

32 Vgl. Roland Götz, Die kaukasische Ölpipeline und der Welterdölmarkt, in: Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 24, Köln 1998.

33 Vgl. den Beitrag von Hans-Georg Ehrhart und Oliver Thränert in diesem Heft.

34 Vgl. Radio Free Europe/Radio Liberty, Newline, Nr. 138, Teil I vom 21. Juli 1998; DIW (Hrsg.) (Anm. 24), S. 434.

35 Vgl. Paul Goble, Pipelines und Troubled Waters, in: Radio Free Europe/Radio Liberty, Newline, Nr. 131, Teil I vom

## 2. Strategische Kooperation mit dem Iran

Die Kooperation zwischen Rußland und Teheran gründet vorwiegend in strategischen Motiven. Das US-Handelsembargo führte nahezu zwangsläufig zu einer Annäherung Irans an Rußland. Wirtschaftskontakte zu Moskau eröffneten Teheran daher die Möglichkeit, seine wirtschaftliche Isolation zu durchbrechen und zugleich einen Bündnispartner im iranisch/amerikanisch-israelischen Antagonismus zu haben. Ein zentraler Kooperationsbereich war die nicht unumstrittene Mitwirkung Rußlands am iranischen Nuklearprogramm. Moskau argumentierte, der Iran verletze keine internationalen Abkommen (IAEO, NPT) und war nicht bereit, von dem Atomgeschäft zurückzutreten. Durch den jüngsten Test einer iranischen Mittelstreckenrakete im Juli 1998 wurden erneut Proteste wegen Rußlands Iranpolitik laut<sup>36</sup>. Umgekehrt nutzte Rußland Teherans Bereitschaft, seine strategischen Ziele bei der Erdölförderung und beim -transport zu unterstützen. Seit Juni 1998 planen Rußland und Iran den Bau eines Kanals vom Kaspischen Meer zum Persischen Golf und streben ebenfalls ein Abkommen über den Rechtsstatus des Kaspischen Meeres an<sup>37</sup>.

In jüngster Zeit gibt es jedoch Anzeichen für eine Lockerung der amerikanischen Iranpolitik. Einige Beobachter sind der Meinung, Washingtons Isolierungskurs gegenüber dem Iran erweise sich schon aus Gründen der Marktlogik als unhaltbar. Transportrouten über iranisches Territorium wären kürzer, sicherer und wirtschaftlicher. Turkmenistan scheint nicht geneigt, auf den möglichen Export seines Erdgases durch den Iran zu verzichten. Aserbaidshan gründete im Januar 1996 gemeinsam mit Teheran eine Ölbohrergesellschaft, und die Türkei schloß im August desselben Jahres einen Erdgaspipelinevertrag mit dem Iran ab. Iran nahm seinerseits Kooperationsbeziehungen zu Armenien und Georgien auf und belebte die Zusammenarbeit in der Economic Cooperation Organization, an der Kasachstan, Turkmenistan, Afghanistan und Pakistan beteiligt sind. Auf diese Weise würden engere Beziehungen Teherans zu anderen Anrainern des Kaspischen Meeres erleichtert, was die Allianz Rußland-Iran aushöhlen könnte. Es ist

10. Juli 1998; Levent Hekimoglu, Caspian Agreement between Russia and Kazakhstan, in: Johnson's Russia List (JRL), Nr. 2251 (1998), # 5.

36 Vgl. Izvestija vom 26. Februar 1995; 13. und 18. April 1995; 6. und 30. Mai 1995.

37 Vgl. Iran-Russia Want Consensus on Caspian Accord - IRNA, Reuters, nach: JRL, Nr. 2275 (1998), # 10; Radio Free Europe/Radio Liberty, Newline, Nr. 137, Teil I vom 20. Juli 1998.

unklar, wie sich die russische Iranpolitik, die bisher auf der Embargo-Politik der USA gegenüber dem Iran aufgebaut war, entwickeln wird.

---

## VI. Schlußfolgerungen

---

In der vorausgegangenen Darstellung wurde versucht, die russischen Interessenlagen in der Kaspischen Region im Gegensatz zu vorherrschenden konfliktiven Perzeptionen von einem kooperativen Wahrnehmungsmuster her zu analysieren, ohne dabei jedoch den Blick für vorhandene Konfliktpotentiale zu verlieren. Daraus ergeben sich drei Schlußfolgerungen:

1. Wegen der mangelnden Kohärenz und Stringenz des politischen Entscheidungsprozesses lassen sich zwischen den Zielen der Interessengruppen und der faktischen russischen Politik in der Kaspischen Region nur sehr bedingt klare Kausalbeziehungen herstellen. Grundsätzlich kann man zunächst davon ausgehen, daß die Ansätze einer marktliberalen Praxis auch für Rußland kooperative Perspektiven eröffnen. Die gesamtwirtschaftliche Dauerkrisenlage, der zentrale systemisch-strukturelle Bestimmungsfaktor der Außen- und Außenwirtschaftspolitik, beeinträchtigt das russische Kooperationspotential aber seit Jahren. Infolge der Produktions- und Investitionskrise und insbesondere angesichts der schweren Finanzkrise des Jahres 1998 liegt das Schwergewicht russischer Wirtschaftspolitik auf der Suche nach adäquaten Rettungsmaßnahmen zur Verhütung des Staatsbankrotts und sozialer Unruhen, in Bemühungen zur Ankurbelung der nationalen Produktion und in Versuchen, das Vertrauen internationaler Investoren zurückzugewinnen. In der jüngsten Rubelkrise wurden die Marktmechanismen auf den Finanzmärkten bisweilen bereits ganz außer Kraft gesetzt. Die Ansätze, zu einer Einigung über den eigentumsrechtlichen Status des Kaspischen Meeres zu kommen, deuten insgesamt aber eher in die Richtung der auch von staatsliberalen Kräften angestrebten Ökonomisierung der Beziehungen in der GUS. Sie dürften selbst bei innenpolitischen Kurskorrekturen in Moskau wohl kaum zurückgenommen werden.

2. Die Konzentration der Kräfte auf eine Wiederbelebung der russischen Volkswirtschaft schließt kooperatives Verhalten gegenüber den Staaten der Kaspischen Region nicht aus. Gleichwohl überwiegen solche Interessengruppen, die sich von einer zentralen und hegemonialen Steuerung

Vorteile für eine Realisierung ihrer Interessen versprechen. Angesichts der allerjüngsten Pläne der dreiseitigen Kommission aus geschäftsführender Regierung, Staatsduma und Föderationsrat und vergleichbarer, zu erwartender Schritte der Regierung Primakov, eine stärkere staatliche Steuerung der großen Monopole bis hin zu erneuter Verstaatlichung anzustreben, werden marktliberale Alleingänge einzelner Konzerne wahrscheinlich unterbleiben.

Die staatsliberale Variante der Marktsteuerung ist per se nicht gegen eine Kooperation mit den Staaten der Kaspischen Region gerichtet, zumal allein die wachsende Marktorientierung der Staaten dieser Region auch die russischen Energiekonzerne und die entsprechenden staatlichen Stellen zu einer Auseinandersetzung mit diesen Rahmenbedingungen zwingt, wollen sie keinen volkswirtschaftlichen Schaden erleiden. Gleichwohl lassen sich unter den Voraussetzungen staatsliberaler Steuerung wirtschaftliche Druckmaßnahmen wie die Drosselung oder die Unterbrechung von Energielieferungen bei Zahlungsproblemen rohstoffarmer GUS-Staaten wirksamer umsetzen. Das Worst-case-Szenario einer Rückkehr zu manipulativem Einmischungsverhalten bis hin zu militärischem Druck aus Moskau ist gegenwärtig aber nicht absehbar.

3. Größer ist die Gefahr, die von den anarchischen und bürgerkriegsartigen Konflikten im Nordkaukasus ausgeht. Einerseits ist seit der desaströsen Militärintervention in Tschetschenien die Einsicht gewachsen, daß politische und vor allem wirtschaftliche Maßnahmen notwendig sind, um Sezessionismus zu mildern und den Ausbruch bewaffneter Gewalt zu stoppen. Die russische Nationalitäten- und Regionalpolitik verfügt aber kaum mehr über finanzielle Ressourcen, um solche wirksamen Steuerungsinstrumente einzusetzen, was die Wahrscheinlichkeit eines Rückgriffs auf militärische Instrumente erhöht. Im Transkaukasus besitzt Moskau mit den militärischen Kooperationsbeziehungen zu Armenien und den verbleibenden Truppen in Georgien weiterhin Möglichkeiten, entsprechenden Druck auszuüben. Im Falle einer Provokation von Konflikten durch Rußland droht aber die amerikanische Unterstützung für Aserbaidschan, Georgien und die Türkei weiter verstärkt zu werden. Das Risiko einer solchen Konfliktausweitung steht für Moskau jedoch in keinem angemessenen Verhältnis zu der teilweise angestrebten, aber unwahrscheinlich zu erreichenden Restauration des russischen Einflusses in wirtschaftlicher und strategischer Hinsicht. Zu rechnen ist weiterhin mit einer Politik selekti-

ver Nadelstiche in nicht geregelten, ethno-territorialen Konflikten wie z. B. in Abchasien.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Rußlands Beziehungen zu den Staaten in der Kaspischen Region bisher stärker von Konflikten als von der Marktlogik bestimmt werden und strategische Interessen die ökonomischen Ziele weiterhin zu überlagern drohen, daß im Gesamtbild eine kooperative Entwicklungsdynamik aber dennoch unübersehbar ist. Ansatzpunkte zur Verstärkung dieser Dynamik liegen bereits in einer anderen Sichtweise Rußlands, die primär kooperatives Verhalten und entsprechende Zielsetzungen anstrebt

und eher danach fragt, weshalb die Beziehungen durch Konflikte überlagert werden, anstelle diese zu einem unüberwindbaren Hindernis hochzustilisieren. Darüber hinaus wäre es für die Staaten der Kaspischen Region produktiv, in der wirtschaftlichen Abhängigkeit der neuen, von Moskau politisch unabhängigen Staaten nicht nur ein möglichst schnell zu überwindendes Hindernis auf dem Weg zur internationalen Selbstbestimmung zu sehen, sondern darin auch Möglichkeiten einer weniger konfliktträchtigen, graduellen Emanzipation, einer Ko-Evolution, einer zunehmend gleichberechtigten Kooperation und regionalen Integration aufzuspüren.

# Ökonomische und politische Kooperation im Kaspischen Raum

---

## I. Einleitung

---

Verbindet man mit dem Begriff „Kaspischer Raum“ eine politische oder wirtschaftspolitische Einheit, so hat es diese vor fünf Jahren noch nicht gegeben. Der Begriff ist in die Zukunft gerichtet. Im zu Ende gehenden zweiten Jahrtausend sind kaum Spuren davon zu finden, nur in dessen letztem Jahrzehnt hat sich eine atemberaubende Dynamik entwickelt, die darauf schließen läßt, daß sich der Begriff nach der Jahrtausendwende wohl etablieren könnte. Doch setzt dies die Lösung von gewaltigen Problemen voraus. Gemeinsam war dieser Region zu Beginn der neunziger Jahre die Lage an der Peripherie der Sowjetunion, verbunden mit entsprechenden Armutssymptomen<sup>1</sup>. Bekannt war zu dieser Zeit auch, daß es sich um eine energieträchtige Region handelt, deren Ölproduktion weit ins 19. Jahrhundert zurückreicht und Baku um die Jahrhundertwende zu einer „boom town“ machte. Doch die Ölproduktion wurde in den letzten sowjetischen Jahrzehnten zu Gunsten sibirischer Entwicklungsprojekte vernachlässigt.

Selbst wenn die Kaspische Region mehr Öl produzierte, als sie verbrauchte, und in Turkmenistan am Ende der Sowjetzeit bis zu 90 Milliarden Kubikmeter Erdgas gewonnen wurden, so bildete sich daraus keine zusammengehörende Energieregion, denn die Transportwege waren schon seit kolonialer Zeit sternförmig zum Zentrum des Reiches hin ausgerichtet. Das kasachische Öl am Kaspischen Meer hat nicht einmal die kasachischen Zentren im Osten des Landes versorgt. Kooperation und Handel zwischen den peripheren Stätten von Energieressourcen hatte das zentralistische System nicht vorgesehen.

Turkmenistan, nach sowjetischer Statistik die viertärmste Republik der Sowjetunion, hätte Anfang

---

1 Aserbaidshan und die fünf zentralasiatischen Republiken bildeten nach sowjetischer Statistik die Gruppe der sechs ärmsten Sowjetrepubliken. Vgl. Narodnoe Chzozastvo SSSR 1990 g., Moskau 1991.

der neunziger Jahre alleine mit seiner Erdgasproduktion, zum Weltmarktpreis gemessen, das höchste Pro-Kopf-Einkommen aller 15 Sowjetrepubliken haben müssen. Doch die Deviseneinnahmen aus den sowjetischen Erdgasexporten wurden anders verrechnet. Heute läßt Gazprom (russischer Erdgasmonopolist) als Herr über dieses sternförmige postsowjetische Pipeline-Netz einen Export turkmenischen Gases nur noch in Länder mit geringer Zahlungsbereitschaft zu. Turkmenistans Produktion ist deshalb auf weniger als ein Drittel zurückgegangen, und das Land bemüht sich um nichts mehr als um Transportrouten, welche die Unabhängigkeit von Rußland gewährleisten. Die Möglichkeit, unabhängig von Moskauer Entscheidungen westliche Investitionen anzuziehen und eigene Transportrouten zum Weltmarkt aufzubauen, schafft die Dynamik und die Gemeinsamkeit dieser entstehenden politisch-ökonomischen Region.

---

## II. Die Dynamik der Unabhängigkeit

---

Bis zur Auflösung der Sowjetunion Ende 1991 gab es zwei Anrainer-Staaten am Kaspischen Meer, Iran und die Sowjetunion, die wenig wirtschaftliche Aktivitäten im Kaspischen Raum entwickelten. Verträge zwischen den beiden Staaten von 1921 und 1940 regelten die Fischereirechte und die Handelsschifffahrt<sup>2</sup>. Die Eigentumsrechte waren nicht geregelt, doch definierte die Sowjetunion unilateral die Linie zwischen den Grenzstädten Stara an der Westküste und Gasan Kuly an der Ostküste des Kaspischen Meeres als Grenze und verteidigte diese Linie mit Küstenwachen<sup>3</sup>. Innerhalb der Sowjetunion wurde das Kaspische Meer als Unionseigentum, also nicht als sektoral den Anrainer-Republiken zugehörig betrachtet.

---

2 Vgl. Henn-Jüri Uibopuu, Das Kaspische Meer und das Völkerrecht, in: Recht in Ost und West, 39 (1995) 7, S. 201–206.

3 Vgl. Vladimir Razuvaev, Russian Interests in the Caspian Region: The Energy Dimension, SWP-IP 2956, Mai 1996, S. 6.

Die neuen unabhängigen Staaten (NUS) Aserbaidtschan, Kasachstan und Turkmenistan waren nach der Auflösung der Sowjetunion zunächst keineswegs besonders an einer Loslösung von Rußland im wirtschaftlichen Sinne interessiert, vielmehr gingen sie vom Fortbestehen einer Währungsunion mit Rußland und dem Aufbau einer starken Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) aus. Die rasch voranschreitende Entfremdung hatte jedoch viele Ursachen. In Aserbaidtschan war die einseitige Parteinahme Rußlands für Armenien im Konflikt um Nagorno-Karabach entscheidend für die Loslösung aus der russischen Umklammerung. Kasachstan und Turkmenistan wurden durch die russische Bevormundung insbesondere beim Management der Energieerschließung und des -transports zunehmend bewegt, ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit zu suchen, die sie bei der Energieerschließung ohnehin entschlossen waren wahrzunehmen. Auch verlor die wirtschaftliche Verbindung mit Rußland nach Auflösung der Preissubventionen bei Importgütern ihre attraktive Klammer.

Kasachstan verhandelte bereits seit Ende der achtziger Jahre mit Chevron um die Erschließung des Tengiz-Feldes. Der Vertrag wurde zur Verärgerung Rußlands ohne dessen Beteiligung schließlich im April 1993 unterzeichnet. Mit 20 Milliarden US-Dollar Investitionsvolumen handelt es sich bis heute um das umfangreichste Abkommen über ausländische Investitionen im post-sowjetischen Raum. Doch der Vertrag wies Konstruktionsfehler auf, die sich rächten. Zum einen verließen sich die Vertragspartner darauf, daß das 1992 gegründete Caspian Pipeline Consortium (CPC) das produzierte Öl transportieren würde, und zwar von Tengiz zu dem russischen Schwarzmeerhafen Novorossisk. Doch Rußland als einer von drei Eignern des Konsortiums, dessen andere die Staaten Kasachstan sowie Oman, als finanzkräftiges Land, waren, verzögerte den Bau der Pipeline und verweigerte den Transport nennenswerter Mengen Öls durch das bestehende Pipeline-Netz. Ein zweiter Konstruktionsfehler bestand darin, daß Chevron allein und nicht ein internationales Konsortium für die Erschließung des Ölfeldes verantwortlich war. Dies brachte die beteiligten Staaten in eine relativ starke und die private Firma Chevron in eine relativ schwache Position, zumal die amerikanische Regierung die Position Chevrons nicht nur nicht stärkte, sondern dadurch beträchtlich schwächte, daß sie die Verlegung einer Pipeline von Tengiz zum iranischen Netz verhinderte und damit Rußland zum Transit-Monopolisten machte.

Taktisch viel erfolgreicher agierten dagegen die Vertragspartner eines Geschäftes, das am 20. September 1994 in Baku unterzeichnet wurde und trotz seines kleineren Volumens (7,8 Milliarden US-Dollar-Investitionen) den Titel Jahrhundert-Geschäft verliehen bekam. Aserbaidtschan einigte sich mit einem Konsortium aus elf internationalen Ölunternehmen (Azerbaijan International Operating Company, AIOC) unter Führung von British Petroleum über die Erschließung von drei Offshore-Ölfeldern mit Vorräten von ca. 500 Millionen Tonnen.

Das Abkommen hatte im Vergleich zu dem über das Tengiz-Feld insofern einen brisanteren Inhalt, als das Erschließungsgebiet im Kaspischen Meer liegt, also in einem Raum mit ungesicherten Eigentumsverhältnissen. Aserbaidtschan ging von einer sektoralen Aufteilung des Meeres nach dem Äquidistanzprinzip aus – eine einseitige Interpretation, gegen die Rußland Sturm lief. Nach russischer Auffassung sollte das Kaspische Meer gemeinsam verwaltet werden. Für diese Position wurden vor allem ökologische Gründe angeführt, die nicht völlig von der Hand zu weisen sind. Offensichtlich stand dahinter aber auch der Wunsch Rußlands, an den Öl- und Gasressourcen des Kaspischen Meeres zu partizipieren, die, soweit damals bekannt, alle außerhalb des potentiellen russischen Sektors liegen. Schließlich war die russische Politik noch überwiegend geprägt von dem alten Denken, das in der Terminologie des „Nahen Auslands“ zum Ausdruck kam, womit diese Region der russischen Einflußzone zugerechnet wurde<sup>4</sup>. Unmittelbar nach Abschluß des „Jahrhundertgeschäfts“ leitete die russische Regierung am 5. Oktober 1994 ein Memorandum an die Vereinten Nationen, in dem sie mit der unverhohlenen Drohung, „die gesetzliche Ordnung wiederherzustellen und die Folgen des einseitigen Handelns zu beseitigen“<sup>5</sup>, um die Annullierung des Geschäftes nachsuchte.

Ohne Zweifel gab es für Rußland eine gewisse Berechtigung zu diesem Vorgehen, denn nach internationalem Recht ist der Rechtsstatus des Kaspischen Meeres ungeklärt und müßte zwischen den Anrainern einvernehmlich geklärt werden, bevor rechtsverbindliche Fakten geschaffen werden. Doch die Spielregeln haben sich geändert.

4 Am 21. 7. 1994 überredeten Außenminister Kosyrev und Geheimdienstchef Primakov gemeinsam Präsident Jelzin zur Unterzeichnung der geheimen Direktive Nr. 369 „On Protecting the Interests of the RF in the Caspian Sea“. Zit. in: Robert V. Barylski, *Russia, the West, and the Caspian Energy Hub*, in: *Middle East Journal*, 49 (1995) 2, S. 223.

5 *Le Monde Diplomatique* vom 29. 7. 1995, S. 18.

Zum einen gehörte die Sympathie der Weltöffentlichkeit dem kleinen Aserbaidshan und zum anderen sind Akteure auf die internationale Bühne getreten, welche die staatliche Macht beträchtlich relativieren, nämlich die privaten Investoren. Mit großem Geschick ist es den Verhandlungspartnern gelungen, die privatisierte russische Ölfirma Lukoil mit einem Zehn-Prozent-Anteil ins Konsortium aufzunehmen, und zwar zu Bedingungen, die Lukoil zu einem ganz normalen Unternehmen mit Gewinninteressen machte. Ob die russische Regierung die Beteiligung von Lukoil an dem von ihr als illegal betrachteten Geschäft hätte verhindern können, sei dahingestellt. Sie hätte es nur zu dem Preis tun können, daß Rußland keinen Anteil an dem Kuchen bekommt. Die Teilnahme Lukoils an dem Geschäft schwächte jedoch die Position des russischen Präsidenten und des Außenministeriums, zumal sich Ministerpräsident Tschernomyrdin und das Energieministerium auf die Seite Lukoils schlugen.

Seit dieser Niederlage des alten Denkens hat Rußland Stück für Stück Zugeständnisse gemacht, um im Geschäft zu bleiben. Das russische Bemühen um einen Kompromiß mündete am 11. November 1996 (Konferenz von Aschgabad) in einen Vertragsentwurf, dem vier der fünf Anrainer zustimmten<sup>6</sup>. Dieser schlug eine 45-Meilen-Küstenzone vor, die nationalem Eigentum zugeordnet würde, und sah eine Kondominiumslösung für den mittleren Teil des Meeres vor. Allein Aserbaidshan verweigerte sich wieder dieser Lösung, so daß der Vertrag nicht abgeschlossen wurde. Inzwischen hat Rußland einen weitergehenden Schritt in Richtung einer aserbaidshanischen Lösung, d. h. zur Aufteilung des gesamten Kaspischen Meeres in Sektoren vollzogen, indem es mit Kasachstan am 6. Juli 1998 in Moskau einen bilateralen Vertrag zur Aufteilung des Meeresbodens im Kaspischen Schelf unterschrieben hat. Erleichtert wurde Rußland dieser Schritt dadurch, daß inzwischen auch in dem russischen Off-shore-Sektor beträchtliche Mengen Öl gefunden wurden. Doch ist nicht zu übersehen, daß Rußland in den Jahren seit 1994 sein Verhältnis zu dieser Region wesentlich von der Dominanz machtpolitischen Denkens in Einflußzonen hin zu einem wettbewerbsorientierten Interesse an gleichberechtigten Wirtschaftspartnern verändert hat.

Ein anderer Prüfstein hierfür ist die Entwicklung des CPC. Hatte Rußland zunächst gegenüber der Erschließung des Tengiz-Feldes dadurch eine

abwehrende Politik demonstriert, daß es den Bau der Pipeline nach Novorossisk blockierte, so kam 1996 Bewegung in dieses Spiel, nachdem Rußland einsah, daß es den Prozeß zwar bremsen, sich selbst jedoch nicht mehr in eine Dominanzrolle bringen konnte. Einerseits wurde in Neuverhandlungen erreicht, daß sich die drei Eigentümer des CPC auf 50 Prozent der Anteile zurückzogen (Anteil Rußlands 24 Prozent) und die andere Hälfte verschiedenen Ölfirmen, darunter Chevron (15 Prozent) und Lukoil (12,5 Prozent), zugeschlagen wurde. Andererseits gab Chevron zehn Prozent seiner Anteile an dem Tengiz-Geschäft an Lukarco, einem joint venture von Lukoil und der amerikanischen Firma ARCO, ab<sup>7</sup>. Auf diese Weise wurde sowohl aus dem Tengiz-Erschließungsprojekt wie aus dem CPC zum Transport des Tengiz-Öls ein Konsortium mit sowohl westlicher wie russischer Beteiligung. Dieses Modell hat sich bei den meisten Konsortien als das gegen einseitige politische Interessen stabilste und die wirtschaftliche Effizienz betonende Modell erwiesen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Ökonomisierung der Region politische Interessen neutralisiert. Im Gegenteil, das politische Interesse beruht ja auf den ökonomischen Ressourcen. Die Dynamik, die nach der sowjetischen Peripherisierung und Verkrustung aufgebrochen ist, dient nicht nur der ökonomischen Effizienz, sondern auch dem weltweiten politischen Interesse an der Region.

---

### III. Die Ressourcen der Region

---

Wenn John Browne, Vorstandsvorsitzender von British Petroleum, sagt, die Kaspische Region sei „the greatest unexplored and undeveloped oil province in the world“<sup>8</sup>, so bedeutet dies viel, aber nicht notwendigerweise sehr viel. Seiner Meinung nach ist die Region noch reichlich unergründet, und deshalb werden Angaben über die Ressourcen von höchst unterschiedlichem Maße veröffentlicht. Manche Medienberichterstattung reflektiert jedoch auch ein Interesse an hoch angesetzten Ressourcenangaben. Insbesondere amerikanische „elder statesmen“ haben zu dieser Inflation bei den Ressourcenschätzungen beigetragen. Sie verdienen als Consultant (Zbigniew Brzezinski bei Amoco, Brent Scowcroft bei Pennzoil Co.) durch medienwirksame Angaben. Die von ihnen verbrei-

7 Vgl. Rainer Freitag-Würminghaus, Geopolitik am Kaspischen Meer, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Januar 1998, S. 46.

8 Turkistan News vom 26. Februar 1998.

6 Vgl. OMRI Daily Digest, Part I, Nr. 219 vom 12. 11. 1996.

tete Zahl von 200 Milliarden Faß Ölreserven ist nach aller Wahrscheinlichkeit viel zu hoch gegriffen. Als seriöseste Schätzung, eben weil sie die große Spanne zwischen gesicherten und möglichen Ressourcen aufzeigt, gilt die in Tabelle 1 wiedergegebene des amerikanischen Außenministeriums in Washington.

**Tabelle 1: Schätzung der erschließbaren Öl-Ressourcen des Kaspischen Beckens (Milliarden Faß)**

	Gesicherte Reserven	Mögliche Ressourcen	Insgesamt
Aserbaidshon	3,6	27	30,6
Kasachstan	10,0	85	95
Turkmenistan	1,5	32	33,7
Usbekistan*	0,2	1	1,2
Rußland*	0,2	5	5,2
Iran*	0	12	12
Insgesamt	15,6	163	178

\* = nur Regionen nahe dem Kaspischen Meer.

Quelle: U.S. Department of State, Caspian Region Energy Development Report, Washington, D. C. April 1997, S. 4.

Die gesicherten Reserven (15,6 Milliarden Faß) liegen demnach niedriger als die der Nordsee (20 Milliarden Faß). Die in der Tabelle ausgewiesenen, viel höheren möglichen Ressourcen geben die optimistischste Version einer Extrapolation aus geologisch ähnlichen und in ihren Reserven bekannten Lagerstätten wider. Die wahrscheinlichen Reserven liegen wesentlich niedriger. Die meisten Expertenschätzungen gehen, wie auch die Studie des State Department, von einer Größenordnung in Höhe von 70 bis 90 Milliarden Faß an Ölreserven in der Kaspischen Region aus. Im Vergleich hierzu verfügt der Iran über gesicherte Reserven von 93 Milliarden Faß, Kuwait über 94 Milliarden Faß, Irak über 112 Milliarden Faß. Die gesicherten Weltreserven liegen bei 1 040 Milliarden Faß. Geht man davon aus, daß die wahrscheinlichen Weltreserven um 50 Prozent über den gesicherten liegen, so kann man als grobe Orientierung annehmen, daß im Kaspischen Becken ca. fünf Prozent der wahrscheinlichen Weltölressourcen liegen.

Die Erdgasressourcen der Region sind dank höherem sowjetischen Interesse besser erkundet. Deshalb liegen die gesicherten und die möglichen Ressourcen nicht so weit auseinander. Auch hierfür gibt die genannte amerikanische Studie eine Übersicht, wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird.

**Tabelle 2: Schätzungen der erschließbaren Erdgas-Ressourcen des Kaspischen Beckens (Milliarden m<sup>3</sup>)**

	Gesicherte Reserven	Mögliche Ressourcen	Insgesamt
Aserbaidshon	0,3	1,0	1,3
Kasachstan	1,5	2,5	4,0
Turkmenistan	4,4	4,5	8,9
Usbekistan*	2,1	1,0	3,1
Iran*	0	0,3	0,3
Insgesamt	8,3	9,3	17,6

\* = Nur Regionen nahe dem Kaspischen Meer.

Quelle: U.S. Department of State (vgl. Tab. 1), S. 4.

Die gesicherten Reserven der Kaspischen Region nehmen einen Anteil von rd. sechs Prozent an den gesicherten Weltreserven in Höhe von 141 Milliarden Kubikmeter ein. Die möglichen Ressourcen einschließlich der gesicherten betragen 12,5 Prozent der gesicherten Weltreserven.

Die Öl- und Erdgasproduktion der drei NUS-Anrainer am Kaspischen Meer ging in den neunziger Jahren stetig zurück, wie Tabelle 3 zeigt.

Allein Kasachstan hat mit seiner Erdölproduktion den Tiefpunkt mit 20,3 Millionen Tonnen bereits 1994 erreicht, jedoch immer noch nicht wieder die Produktion von 1990 erreicht. Die anderen Staaten konnten den Abwärtstrend noch nicht stoppen. Für die nächsten Jahre wird jedoch, neue Transportwege vorausgesetzt, ein hohes Produktionswachstum erwartet.

Die Öl-Produktion der ganzen Region wird im Jahr 2010 auf 2,1 bis vier Millionen Faß pro Tag geschätzt. Dies entspricht einem Anteil von 2,5 bis 4,5 Prozent der erwarteten Weltproduktion zu diesem Zeitpunkt. 1997 betrug dieser Anteil an der Weltproduktion 1,1 Prozent.

Die Erdgasproduktion im Jahr 2010 ist schwer einzuschätzen – dies nicht so sehr, weil die Produktionskapazitäten unbekannt wären, sondern vielmehr, weil unklar ist, welche Optionen für den Transport zu den potentiellen Abnehmern verfügbar sein werden. Erdgas ist gegenüber dem Öl beim Transport noch stärker leitungsgebunden. Deshalb kommen nur Abnehmer in Frage, die über eine entsprechende Infrastruktur verfügen bzw. zu denen eine solche Infrastruktur führt und die nahe genug gelegen sind, daß die Leitungskosten etwa gegenüber dem Tanker-Transport von Öl wettbewerbsfähig sind. Im Prinzip kommen für kaspisches, insbesondere turkmenisches Erdgas als Nachfrageregionen die Türkei und Europa, China

**Tabelle 3: Erdöl- und Erdgasproduktion und -export der neuen unabhängigen Staaten am Kaspischen Meer 1990–1997**

		Aserbaidschan		Kasachstan		Turkmenistan	
		1990	1997	1990	1997	1990	1997
Ölproduktion	(Mio. t)	12,5	9,0	25,8	25,7	5,7	4,5
Ölexport	(Mio. t)	3,1	1,5	-1,7	16,5	2,6	0,3
Erdgasproduktion	(Mrd. m <sup>3</sup> )	9,9	6,3	7,1	6,1	87,8	35,0 <sup>9</sup>
Erdgasexport	(Mrd. m <sup>3</sup> )	-8,4	0	-5,9	-4,5	71,9	23,0

Quelle: Datenbank des DIW, zit. in: Hella Engerer/Christian von Hirschhausen, Die Energiewirtschaft am Kaspischen Meer: Enttäuschte Erwartungen – unsichere Perspektiven, in: DIW Wochenbericht, Nr. 24/98 vom 11. 6. 1998, S. 428.

und der indische Subkontinent in Frage, wobei mit der Ausnahme der Türkei die Entfernungen beträchtlich sind und in allen Fällen die Verlegung von Pipelines ungeklärt ist<sup>9</sup>.

Zu den Ressourcen zählt auch die Wirtschaftskraft als Ganzes. Es ist bekannt, daß das Bruttosozialprodukt (BSP) von Ländern ohne frei konvertible Währung und mit einer beträchtlichen Schattenwirtschaft schwierig und ungenau zu berechnen ist. Dazu kommt, daß es zwei Formen der Berechnung gibt, die zu recht unterschiedlichen Ergebnissen führen, nämlich die Berechnung nach Marktpreisen zu freien Wechselkursen und die Berechnung nach Kaufkraftvergleich. Letztere wird sinnvollerweise benutzt, wenn Aussagen über den Wohlstand des Landes gefragt sind, erstere, wenn es um das internationale Gewicht und die Kooperationsfähigkeit geht. Die Tabelle 4 weist Daten entsprechend der ersten Methode aus, sie ist also nur im Sinne des internationalen Gewichts dieser Staaten aussagefähig.

Demnach verfügen Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan zusammen mit ca. 23 Milliarden US-Dollar über ein BSP wie das kleinste der 16 Bundesländer, nämlich Bremen, und die fünf zentralasiatischen Staaten zusammen mit Aserbaidschan über ein BSP in Höhe von ca. 50 Milliarden US-Dollar, etwa entsprechend dem BSP Hamburgs. Auch wenn das Wachstum dieser Staaten in den nächsten zwei Jahrzehnten vermutlich wesentlich höher ausfallen wird als in den genannten Bundesländern, so wird in diesem Zeitrahmen aus dieser Region sich doch kein gewaltig großer Markt entwickeln. Eine Verdoppelung des BSP in zehn Jahren wäre ein riesiger Erfolg, bedeutet

**Tabelle 4: Bruttosozialprodukt der zentralasiatischen Staaten und Aserbaidschans (Mrd. US-Dollar, Wachstum in vH)**

	1995	1996	1997* in vH
Aserbaidschan	3,47	3,70	5,5
Kasachstan	15,77	15,93	2,0
Kirgistan	3,03	3,20	6,9
Usbekistan	21,60	21,94	2,0
Tadschikistan	1,90	1,77	-5,3
Turkmenistan	3,90	3,78	1,7
Insgesamt	49,67	50,32	

\* = geschätztes Wachstum gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: IMF, World Economic Outlook, Washington, D. C. May 1997, S. 32; World Bank, Global Development Finance 1997, Washington, D. C. 1998.

jedoch, gemessen an den Märkten der Industrie- und Schwellenländer, keine bedeutende Gewichtsverlagerung.

#### IV. Die Pipeline-Optionen und politische Interessen

Die Kaspische Region ist die einzige relevante Energieregion der Welt, die über keinen Zugang zum offenen Meer verfügt. Deshalb ist der Transport von Erdöl und Erdgas zum Weltmarkt ein besonderes Problem und von essentieller Bedeutung für die Entwicklung der Region. Das Transportproblem erhält dadurch besonderes Gewicht, daß sämtliche Nachbarn für eine langfristig verlässliche Kooperation politische Defizite aufweisen. Die kaspische und zentralasiatische Region als Ganzes, d. h. die Staaten Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, grenzt an fünf Nachbarn:

9 Über die turkmenische Erdgasproduktion im Jahr 1997 gibt es sehr unterschiedliche Angaben. Eine durchaus verlässliche Quelle, der Turkistan Newsletter, schreibt: „Turkmenistan gas production dropped down to 17 billion cu m in 1997, which is about 50 % of 1996 production.“ Turkistan Newsletter vom 24. 1. 1998.

- Georgien, ein Land mit mindestens zwei Bürgerkriegen (Abchasien, Ossetien) und geographischer Nähe zu Nagorno-Karabach. Eine Pipeline könnte zum georgischen Schwarzmeerhafen Supsa bzw. Poti oder über die Türkei zum Mittelmeerhafen Ceyhan geführt werden;
- Rußland, die vormals dominante Macht, von der sich die NUS unabhängig machen wollen. Die Pipeline müßte durch die Bürgerkriegsregion Daghestan und in direkter Linie auch durch Tschetschenien zum russischen Schwarzmeerhafen Novorossisk geführt werden;
- China, ein weit entfernter Markt, insbesondere, wenn die Pazifikküste erreicht werden sollte. Die Leitung müßte über Singkiang geführt werden, eine Region mit Sezessionsinteressen;
- Afghanistan, ein Land im Bürgerkrieg seit 27 Jahren, mit chaotischen Herrschaftsverhältnissen. Die Leitung könnte Pakistan mit Öl und/oder Erdgas versorgen und käme auch für die Versorgung Indiens in Frage, sofern dies die politischen Umstände zuließen;
- Iran, ein Land, das unter amerikanischen Sanktionen steht und deshalb bisher von der Infrastrukturanbindung an die Kaspische Region weitgehend ausgeschlossen ist. Die erforderliche Pipeline müßte eine relativ kurze Strecke überbrücken, da Iran selbst über ein recht dichtes Pipeline-Netz verfügt.

Die Verlegung von Pipelines bedeutet eine Investition, die sich in der Regel nicht früher als nach 20 Jahren amortisiert, d.h. Investitionsentscheidungen setzen stabile Kooperationsbedingungen über mindestens zwei Jahrzehnte voraus. Insofern wirkt sich die Instabilität der umgebenden Nachbarn besonders belastend auf die anstehenden Entscheidungen zur Festlegung von Transportrouten aus. Der Mittlere Osten, aber auch Europa (Adria-Pipeline) bietet eine Fülle von Beispielen, bei denen Pipelines wegen kriegerischer Handlungen oder Sanktionsmaßnahmen außer Betrieb genommen wurden. Diese Beispiele schrecken Investoren ab und raten ihnen, auf langfristige Stabilität zu achten. Die Gewährleistung dieser Stabilität ist dadurch gefährdet, daß in dieser postsowjetischen Umbruch-Konstellation sehr unterschiedliche Interessen aufeinanderprallen.

Die wichtigsten Mächte mit politischen Interessen an der Region sind Rußland, die USA, die Türkei, Iran, aber auch China. *Rußland* hat unmittelbar mit Auflösung der Sowjetunion seinen Anspruch auf Erhaltung des wirtschafts- und sicherheitspolitischen Raumes der GUS betont. Außenminister Primakov hat dies bei seinem Amtsantritt 1995

noch einmal bekräftigt. Kern der wirtschaftlichen Kooperation sollte der Energiesektor sein, wobei die potentiellen Nettoexportländer Aserbaidschan, Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan besonderes russisches Interesse genossen. Rußland hatte sich zunächst wie ein Monopolist geriert, der sich sicher ist, daß die Kooperationspartner über keine Alternativen verfügen. Turkmenistans Gas wurde nur noch zu einem kleinen Teil und nur für den Handel mit zahlungsschwachen Abnehmern im postsowjetischen Netz durchgeleitet. Das kasachische Öl wurde ebenfalls nur noch in geringen Mengen transportiert. Dies galt und gilt aber nur für eine Zeit sinkender Produktionsmengen. Anfang 1999 wird die erste Pipeline, die die Region mit dem offenen Meer verbindet und nicht über russisches Territorium führt, fertiggestellt: die Pipeline von Baku nach Supsa an der georgischen Schwarzmeerküste. Ihre Kapazität ist relativ gering (ca. 100 000 Faß pro Tag). Doch die Planung für weitere Pipelines ist fortgeschritten, und Rußland ist sich bewußt geworden, daß das Bemühen um die Behauptung der eigenen Monopolposition das Land selbst ins Abseits führt, denn die Produzentenländer und Investoren sind natürlich an Wettbewerbsverhältnissen interessiert. Die Zeiten, da sich kleine Länder allein durch die Militärmacht großer Nachbarn von einer Politik der Unterwerfung haben leiten lassen, sind vorbei, denn diese Länder wissen, daß der Preis einer militärischen Intervention unverhältnismäßig hoch ist. Dies weiß seit dem Afghanistan-Debakel auch Rußland. Insofern konnten die kleinen Länder unbeirrt von russischen Ratschlägen sich andere Kooperationspartner suchen.

Auch die *USA* sind in der Region mit Zielsetzungen aktiv, mit denen sie sich in gewisse Widersprüche verwickelt haben. Vertreter der US-Administration nennen zwar als erstes Ziel des amerikanischen Engagements in der Region die Unterstützung der Unabhängigkeit der NUS und die Schaffung eines multiplen, also wettbewerbsorientierten Pipeline-Systems<sup>10</sup>, und Strobe Talbott, der Stellvertretende Außenminister, wird nicht müde, die neuen Spielregeln in einer kompetitiven Weltwirtschaft auch für diese Region zu beschwören<sup>11</sup>, doch bewegte sich die reale amerikanische Politik eher entlang der Maxime von

10 So zum Beispiel die Diplomatin Rosemarie Forsythe, *The Politics of Oil in the Caucasus and Central Asia*, Adelphi Paper 300, Oxford 1996, S. 17f.; oder Botschafter William Cortney vom National Security Council in einem Vortrag vor der Johns Hopkins University, in: *Turkish Daily News* vom 7. 2. 1998.

11 Vgl. Strobe Talbott, *The Great Game is over*, in: *Financial Times* vom 1. 9. 1997, S. 14.

Zbigniew Brzezinski, dem einflußreichen Berater der amerikanischen Außenministerin, der es folgendermaßen ausdrückte: „American Foreign Policy must remain concerned with the geopolitical dimension and must employ its influence in Eurasia in a manner that creates a stable continental equilibrium, with the United States as the political arbiter.“<sup>12</sup>

In Wirklichkeit gilt als das vorrangige amerikanische Ziel die Eindämmung und Isolierung Irans. Hierauf haben sich die wesentlichen Kräfte konzentriert, etwa als Präsident Clinton den aserbaidischen Präsidenten Aliew 1994 überzeugte, Iran nicht in das Kosortium des Jahrhundertgeschäfts aufzunehmen, oder als Clinton sowohl Aliew wie den kasachischen Präsidenten Nazarbajew erfolgreich drängte, entgegen älterer Absichtserklärungen keine Pipeline nach oder durch Iran zu bauen. Als zweites Ziel möchte die U.S.-Regierung verhindern, daß Rußland seinen ehemaligen Einfluß in der Region zurückgewinnt. Deshalb unterstützt die USA die Türkei auch dann, wenn dies nicht unbedingt mit ökonomischer Effizienz vereinbar ist.

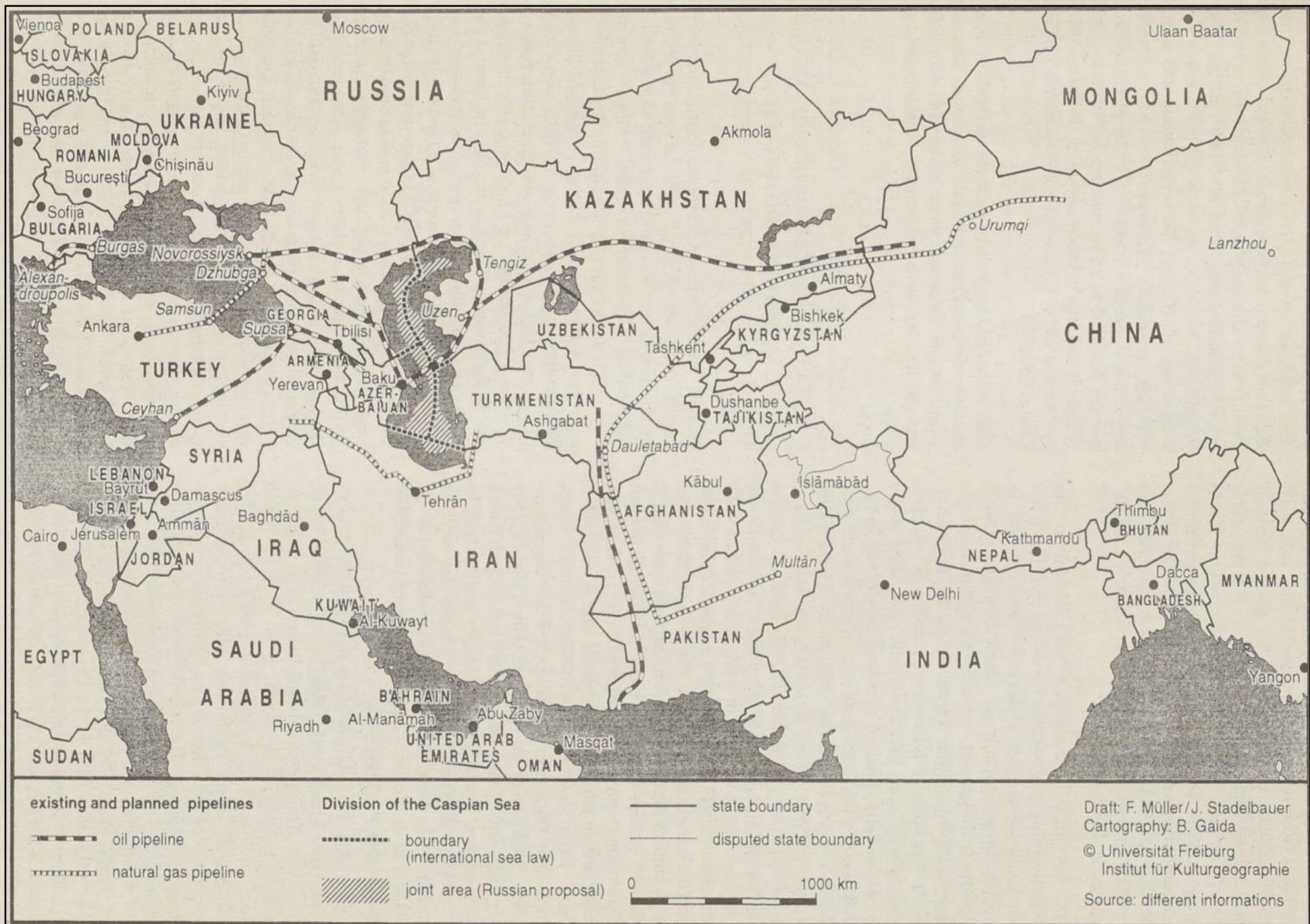
Wegen dieses Doppelziels der Isolierung Irans und der Beschränkung des Einflusses Rußlands führt die amerikanische Politik gegen ihr erklärtes Ziel zur Begünstigung von Monopolstrukturen. Zum einen hängt die Erschließung des Tengiz-Feldes davon ab, daß Rußland als Monopolist das Öl transportiert, weil eine Pipeline nach Süden in den Iran von den USA verhindert wurde. Zum anderen versuchen die USA durch die Begünstigung der Baku-Ceyhan-Pipeline, selbst ein Quasi-Monopol zu schaffen, denn diese Pipeline würde allenfalls dann rentabel sein, wenn eine Zusage seitens der AIOC vorläge, jährlich mindestens 50 Millionen Tonnen durch diese Pipeline zu führen. Eine solche Verpflichtung würde den Neubau einer weiteren Pipeline (neben den beiden Pipelines mit niedriger Kapazität für das „early oil“) mangels gesicherter Öltransporte unrentabel machen. Schließlich, drittens, bemühen sich die USA immer noch, den Transport großer Mengen turkmenischen Gases durch Iran zu verhindern, wodurch die totale Abhängigkeit Turkmenistans vom Gazprom-Netz gefestigt wird. Die von den USA betriebene Alternative des Baus einer Öl- und Gas-Pipeline durch das Kaspische Meer ist ein wirtschaftlich und technisch gewagtes Unternehmen. Der tektonisch äußerst instabile Meeresbo-

den zwingt schon bei der Verlegung von Pipelines von Off-shore-Feldern zum Festland dazu, komplizierte Wegführungen in Kauf zu nehmen. Eine Pipeline mit großem Durchmesser, die das gesamte Kaspische Meer durchquert, ist in diesem Sinne ein riskantes und teures Projekt. Insgesamt wächst in der Region das Unbehagen, daß amerikanischen Interventionen Interessen zugrunde liegen, die mit ökonomischer Effizienz und Ordnungsprinzipien im Sinne globaler Wettbewerbsfähigkeit wenig gemein haben. Die Isolation Irans wird vielfach unterlaufen, sei es durch kasachische Öltransporte per Tanker in den Iran, sei es durch die seit Ende 1997 existierende und von den USA auf Grund einer widersprüchlich formulierte Äußerung tolerierte Erdgaspipeline von Turkmenistan nach Iran, die zwar 1998 nur zwei Mrd. Kubikmeter liefert, deren Transportvolumen aber beträchtlich ausgebaut werden soll.

Die *Türkei* sah ihre Chance gekommen, als sich die Sowjetunion auflöste und damit die Turkvölker Zentralasiens und Aserbaidischans für eine neue Orientierung offen waren. Doch hat die Türkei ihre eigenen wirtschaftlichen Ressourcen über- und den Drang der NUS, sich gegen jegliche Dominanzansprüche zu wehren, unterschätzt. Sie spielt als Investor und dank ihres kulturellen, Medien- und Bildungsangebots (Stipendien) durchaus eine hervorgehobene Rolle in der Region, aber keinesfalls eine dominante. In Kasachstan zum Beispiel, dem Land der Region mit den meisten Auslandsinvestitionen, steht die Türkei mit Investitionen in Höhe von 354 Millionen US-Dollar (1993–1997) weit hinter den USA (1 904 Mio. US-Dollar), Südkorea (1 433 Mio. US-Dollar) und Großbritannien (974 Mio. US-Dollar)<sup>13</sup>. Mit dem Drängen, die Türkei zum Haupttransitland für Erdöl aus Baku zu machen und ihrer Weigerung, mehr Öl durch den Bosphorus passieren zu lassen, hat sich die Türkei nicht nur Freunde geschaffen, auch wenn sich Aserbaidischans Präsident Aliew öffentlich zur Pipeline Baku-Ceyhan bekennt; in Wirklichkeit untersucht er jedoch insbesondere mit Georgien und anderen Anrainern des Schwarzen Meeres alternative Optionen. Auch die Türkei steht unter dem Druck der Kräfte globalen Wettbewerbs. Dies bedeutet konkret, daß die Produktionskosten des kaspischen Öls einschließlich der Transportkosten bis Ceyhan so niedrig sein müssen, daß sie unter dem Weltmarktpreis liegen und den Produzenten Gewinne erlauben. Die Investoren für den Bau der Pipeline nach Ceyhan sind sich dieses Risikos bewußt. Was letzt-

12 Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, New York 1997, S.xiv.

13 Vgl. *Oil Watch*, Nr. 2, June 16–30, 1998, S. 28.



lich bei den Infrastrukturentscheidungen zählt, sind die Kostenrechnungen derer, die das wirtschaftliche Risiko tragen. In eine solche Kostenkalkulation fließen auch politische Risiken einer Unterbrechung der Pipeline ein. Bei dieser Rechnung muß die Türkei große Anstrengungen unternehmen, wenn sie eine wettbewerbsfähige Trasse für das kaspische Öl anbieten will. Sie befindet sich keineswegs in einer Position, in der sie Bedingungen stellen kann.

*Iran* hat in dem Bemühen um Einfluß in der Region wenig öffentliches Profil gezeigt. Doch hat das Land sowohl auf Unternehmensebene wie in Regierungsgesprächen mit den Nachbarn ständig Optionen aufgezeigt, welche Möglichkeiten der Kooperation gegeben wären, wenn die amerikanischen Sanktionen außer Acht gelassen würden. Ungeachtet der Tatsache, daß die wichtigsten Infrastrukturmaßnahmen, soweit sie derzeit in der Diskussion sind, *Iran* auslassen, wurden doch eine Reihe von Verbindungen aufgebaut. Hierzu gehören die im Mai 1996 in Betrieb genommene Eisenbahnlinie von Mashhad (*Iran*) nach Tedschen (*Turkmenistan*), die das persische Eisenbahnnetz mit dem postsowjetischen verbindet, und die seit Dezember 1997 arbeitende Erdgas-Pipeline von *Turkmenistan* nach *Iran*. Auch unterläuft der Abschluß zweier großer Geschäfte mit westlichen Firmen – eines zum Bau einer Erdgaspipeline als Verbindung von *Turkmenistan* in die *Türkei* (Vertragspartner Royal Dutch/Shell) und die Erschließung eines iranischen Off-shore-Feldes durch Total und Gazprom – erfolgreich die amerikanischen Sanktionen und fördert damit die Erosion der Isolation *Irans*. Insgesamt sind jedoch keine Ambitionen *Irans* zu erkennen, die Kaspische Region als Einflußzone zu gewinnen. So hat *Iran* auch bei der Diskussion um den Rechtsstatus des Meeres kein Profil im Sinne der Übernahme einer Führungsposition gezeigt.

Von *China* wird häufig vermutet, daß es sich als dominante Macht in der Region aufbauen möchte, um seine Energieversorgung langfristig sicherzustellen. Doch gibt es hierfür keine Belege. *China* wäre auch schlecht beraten, sich einen so teuren politischen Luxus zu leisten. Die Transportwege über die weite Entfernung zu Land sind ausgesprochen kostspielig. Bisher ist nur eine Pipeline geplant und mit der größten Auslandsinvestition, die *China* jemals getätigt hat, verbunden. Am 24. September 1997 unterzeichneten der chinesische Ministerpräsident Li Peng und Kasachstans Präsident Nazarbaew ein Abkommen über insgesamt 9,5 Milliarden US-Dollar Investitionskosten, das die Erschließung des Usen-Ölfeldes östlich des

Kaspischen Meeres und weiterer kleiner Felder in der nahe gelegenen Aktobe-Region sowie eine Pipeline von diesen Feldern nach West-China zum Inhalt hat. Die geplante Produktionsmenge ist eher bescheiden angesetzt (160 000 Faß pro Tag). Angesichts der Tatsache, daß Öl per Tanker vom Persischen Golf nach Shanghai transportiert wesentlich geringere Transportkosten verursacht, sowie der begrenzten Mittel Chinas für Investitionen im Ausland ist zu vermuten, daß für lange Zeit lediglich an eine Versorgung des vom Pazifik weit entfernten West-Chinas durch kaspisches Öl und Gas gedacht ist.

Das Schaubild zeigt die wichtigsten Pipeline-Routen, wie sie zwischen dem Jahr 2005 und 2010 verwirklicht sein könnten, wenn nicht politische Risiken die Investoren von deren Bau abschrecken.

---

## V. Die Rolle Europas beim Aufbau kooperativer Strukturen

---

Anders als die meisten Entwicklungsländer verfügen die NUS am Kaspischen Meer und auch *Usbekistan* über einen Rohstoff, mit dem sich Entwicklungspolitik finanzieren ließe, wenn optimale Voraussetzungen hierfür geschaffen würden. Geht man von Ölreserven in Höhe von 80 Milliarden Faß aus und von einem Preis in Höhe von 15 US-Dollar pro Faß, ergibt sich ein Wert dieser Reserven von 1 200 Milliarden US-Dollar. Rechnet man die Erdgasreserven hinzu, die sich in einer ähnlichen Größenordnung bewegen, so kommt man auf wenigstens 2 000 Milliarden US-Dollar. In Relation zum BSP der drei NUS bedeutet dies fast 100 BSPe, im Vergleich zu allen zentralasiatischen Staaten und *Aserbaidschan* immerhin noch 40 BSPe. Eine solche Relation von Ressourcen im Boden zum gegenwärtigen BSP ist für größere Regionen weltweit einmalig. Auch die Ausbildung derer, die für die Produktion und den Transport von Erdöl und Erdgas gebraucht werden, wird von westlichen Firmen sehr gelobt. Human- und Naturressourcen sind also vorhanden. Es geht darum, diese so zu nutzen, daß ein unter Kostengesichtspunkten wettbewerbsfähiges Produkt auf dem Weltmarkt angeboten werden kann, die wirtschaftlichen Vorteile daraus den Ländern insgesamt und dem Aufbau einer stabilen und gesunden Sozialstruktur zugute kommen und die Kooperation mit den Nachbarn eine Integration in globale Zusammenhänge ermöglicht.

Die Europäische Union ist besser als die unmittelbar involvierten Mächte prädestiniert, dieser Region bei ihrem Aufbau behilflich zu sein und selbst davon zu profitieren. Zum einen erhebt sie keinen Dominanzanspruch – und ein solcher wird ihr auch nicht unterstellt –, zum andern ist sie der mit Abstand größte Geber von Aufbauhilfe. Darüber hinaus ist die EU über verschiedene Vertragswerke sehr viel stärker vernetzt als zum Beispiel mit den Ländern der Nachbarregion des Nahen Ostens. Die NUS sind Vertragsstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), sie haben Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU ausgehandelt, sie sind Partnerländer der TACIS-Programme (Technische Unterstützungsprogramme für die GUS), sie haben den Energiechartavertrag, der am 16. April 1998 nach insgesamt achtjähriger Verhandlungs- und Ratifizierungsphase in Kraft getreten ist, unterschrieben und ratifiziert. Diese Verbindungen zusammengenommen geben der EU ein Instrument in die Hand, um auf den staatlichen Aufbau der Region Einfluß zu nehmen. Ziel dieser Einflußnahme muß sein, diese Länder in einem globalen Wettbewerb wettbewerbsfähig zu machen. Hierzu gehören faire Wettbewerbsbedingungen (verlässliche Rechtssicherheit, Abbau von Korruption, nichtdiskriminierende Außenwirtschaftsbedingungen, Transitrouten, die nicht aus politischen Motiven unterbrochen werden) und eine stabile Sozialstruktur.

Europas Eigeninteresse liegt vor allem im Aufbau einer Infrastruktur, welche die Region mit Europa so verbindet, daß Kooperation in effizienter Weise möglich ist. Die Kaspische Region ist nicht nur wegen ihrer Energieressourcen interessant. Sie liegt auch geographisch zentral auf dem alten Verbindungsweg zwischen Europa und Asien. Ein Wiederbeleben der Seidenstraße, die im Altertum schon China mit Rom verband, liegt im Interesse aller beteiligten Länder. Dieses ist mit der Auflösung der Sowjetunion möglich geworden. Damit sind nicht exklusive Routen bzw. die Festlegung der Streckenführung einer Pipeline gemeint. Vielmehr geht es darum, Räume wie Zentralasien, die Kaspische Region, Transkaukasus und das Schwarze Meer miteinander zu verbinden. Die TACIS-Programme INOGATE (Öl- und Gas-Transport) und TRACECA (andere Verkehrsinfrastruktur) sind hierfür geschaffen worden.

Auf diese Weise würde auch der Sicherheit und vor allem der Versorgungssicherheit im Energiebereich gedient. Damit ist vor allem dies gemeint: Es hat sich zwischen den beiden energiereichsten Regionen der Welt, dem Nahen und Mittleren

Osten einerseits und Rußland andererseits, mit dem Kaspischen Raum eine ebenfalls energie-trächtige Region herausgebildet. Während die beiden energiereichsten Regionen – Rußland und der Nahe Osten – über eine jeweils prekäre Stabilität verfügen, ist von großer Bedeutung, daß die Region dazwischen sich nicht von Instabilitäten im Norden oder Süden anstecken läßt und auch diese beiden Regionen etwa beim Waffenhandel auseinanderhält.

Die Versorgungssicherheit als strategisches Ziel hat sich seit der Ölkrise 1973/74 grundlegend gewandelt. Verstand man damals hierunter vor allem langfristige bilaterale Verträge (möglichst militärisch abgesichert) und auf nationaler Ebene Vorratshaltung und Umverteilungsmaßnahmen, so wird heute unter Versorgungssicherheit ein weltweit funktionierender Markt verstanden, der erlaubt, in Rotterdam oder Tokio zu einem globalen Marktpreis Öl einzukaufen. Dennoch ist eine Voraussetzung insbesondere in Krisenzeiten, wenn gegebenenfalls eine Lieferquelle ausfällt, daß Öl vom Produzenten A zum Käufer B überhaupt transportiert werden kann, damit sich ein Markt bilden kann. Insofern sind die Infrastrukturmaßnahmen zwischen der Kaspischen Region und Europa von großer Bedeutung. Dies gilt noch mehr für Erdgas wie für Öl, da Gas viel stärker als Öl leitungsgebunden ist. Aus diesem Grunde gibt es keinen Weltgasmarkt, sondern nur viele Teilmärkte. Europa ist an einer Erdgasleitung vom östlichen Kaspischen Raum durch die Türkei nach Europa interessiert, um überhaupt eine Option für Erdgasbezüge zu schaffen. Dadurch würde sich in Europa, dem größten Erdgasmarkt der Welt, ein interessanter Wettbewerbsmarkt der Gasanbieter Rußland, Norwegen, Algerien und Turkmenistan neben den EU-Anbietern Holland und England entwickeln.

Der Kaspische Raum ist nicht deshalb für uns besonders interessant, weil dort besonders viele Arbeitsplätze für Deutschland oder Europa gesichert werden könnten, dafür ist das wirtschaftliche Gesamtaufkommen der Region auf absehbare Zeit noch zu klein. Er ist auch nicht deshalb wichtig, weil dort das in der Nordsee zu Ende gehende Öl zu substituieren wäre. Der Weltölmarkt hat sich anders organisiert. Er kennt keine langfristigen bilateralen Lieferabkommen und keine dauerhaften Treuebindungen zwischen Anbietern und Nachfragern mehr. Selbst bei Erdgas nehmen die Elemente eines flexiblen Marktes deutlich zu. Die Region löst unser Interesse aus, weil es eine der dynamischsten ist, sich neue Partner sucht, weil sie sich in einem Transformationsprozeß befindet, der

gestaltet werden kann; weil sie über Rohstoffe verfügt, die es ihr erlauben, die Transformation weitgehend selbst zu finanzieren, wenn nur die richtigen Schritte eingeleitet werden. Darüber hinaus kann diese Region positiv wie negativ auf ihre konfliktträchtigen Nachbarn ausstrahlen. Wenn es

gelänge, den Kaspischen Raum als Zentrum einer Ost-West-Infrastruktur zu entwickeln, die neben Produkten auch Prosperität und Effizienz hervorbringen kann, dann bedeutete der Gewinn dieser Kooperation viel mehr, als aus Handels- und Investitionsvolumen abzuleiten ist.

## Die Rolle von NATO, EU und OSZE in der Kaspischen Region

Werden Kriege künftig mit europäischer und amerikanischer Beteiligung wegen knapper Rohstoffe oder wegen ethnischer Unruhen an den südlichen Rändern Europas und Rußlands geführt?<sup>1</sup> Die Kaspische Region hätte demnach die „besten Aussichten“, Ort dieses Geschehens zu werden<sup>2</sup>. Darauf deuten zumindest Schlagzeilen wie „Zentralasien, ein Balkan mit Öl“ oder „Neues ‚Great Game‘ in Zentralasien“ hin<sup>3</sup>. Die Region ist in der Tat reich an Rohstoffen, aber auch an ethnischem Konfliktpotential. Die politischen Regime sind noch autoritär und instabil, Groß- und Regionalmächte – insbesondere Rußland, USA, China, Türkei, Iran – wetteifern ebenso um Einfluß wie transnationale Konzerne. Auch die Bedeutsamkeit der geographischen Lage an der Schnittstelle zwischen Europa und dem Fernen Osten sowie zwischen Rußland und dem Mittleren Osten und Süd-asien ist unbestreitbar. Das damit verknüpfte Aufeinandertreffen einiger Weltreligionen spielt sicher eine weitere, nicht zu unterschätzende Rolle.

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die Renaissance geopolitischen Denkens angesichts des Primats der Ökonomie in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts den richtigen Weg weist, um die Probleme in der Region und ihre Rückwirkungen auf die europäische Sicherheit zu lösen. Angemessener erscheint ein moderner Ansatz, der auf Zivilisierung der internationalen Beziehungen durch Interessenausgleich, Verflechtung, Integration und gemeinsame Rechtsnormen setzt. Welches Paradigma sich in der Kaspischen Region durchsetzen

wird, ist heute noch nicht absehbar. Das Ergebnis wird auch davon abhängen, welche Politik die wichtigsten sicherheitsrelevanten Organisationen in und für Europa – NATO, Europäische Union und OSZE – in den Ländern der Region verfolgen.

Wie sieht eine Zwischenbilanz der Aktivitäten dieser internationalen Institutionen im Kaspischen Raum aus? Wie können die bislang erzielten Ergebnisse bewertet werden? Welche Schlußfolgerungen lassen sich daraus ziehen?

---

### I. NATO

---

#### 1. Strategie

Die Politik der NATO gegenüber den kaukasischen und zentralasiatischen Staaten ist eine Funktion der im Washingtoner Vertrag verankerten Ziele und Prinzipien einerseits sowie des allgemeinen Anpassungsprozesses dieser Organisation an die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen andererseits. Was den ersten Aspekt betrifft, so geht es um die Förderung von Stabilität und Wohlfahrt auf der Grundlage von Demokratie, individueller Freiheit und Rechtsstaatlichkeit. Hinsichtlich des zweiten Aspektes sind zu den Kernfunktionen der Allianz wie Bündnis- und Landesverteidigung neue Aufgaben getreten, deren wichtigste der Export von Stabilität jenseits der Bündnisgrenzen ist.

Im Neuen Strategischen Konzept von 1991 werden Sicherheit und Stabilität als Ergebnis miteinander verzahnter politischer, wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und verteidigungspolitischer Dimensionen beschrieben. Während durch eine Dialogpolitik die Basis für eine breite Zusammenarbeit in ganz Europa und die Fähigkeit zur friedlichen Streitbeilegung geschaffen werden soll, wird die Kooperation bei der Behandlung konkreter Probleme als Ausdruck der Unteilbarkeit der Sicherheit der europäischen Staaten erachtet. Schließlich wird auf globale Risiken wie die Verbreitung von ABC-Waffen oder die Unterbrechung der Zufuhr vitaler Ressourcen (verwiesen, durch welche die

1 Vgl. Washington Post vom 18. September 1997.

2 Unter Kaspischer Region verstehen wir hier aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung den aus den fünf zentralasiatischen (Kasachstan, Usbekistan, Kirgistan, Turkmenistan, Tadschikistan) und den drei kaukasischen Staaten (Georgien, Armenien, Aserbaidshan) bestehenden Raum. Die Politik gegenüber diesen Ländern steht im Mittelpunkt unserer Analyse. Vgl. zu Rußland und der Ukraine Hans-Georg Ehrhart/Anna Kreikemeyer/Andrei V. Zagorski (Hrsg.), *Crisis Management in the CIS: Whither Russia?*, Baden-Baden 1995; Hans-Georg Ehrhart/Oliver Thränert (Hrsg.), *European Conflicts and International Institutions: Cooperating with Ukraine*, Baden-Baden 1998.

3 *Le Monde* vom 23./24. Februar 1997; vgl. auch den Themenschwerpunkt in: *Internationale Politik*, (1998) 3.

Sicherheitsinteressen der Allianz gefährdet werden könnten.

Der evolutionäre Anpassungsprozeß der NATO verläuft auf drei miteinander verwobenen Ebenen. Innerhalb des Bündnisses werden die materiellen und strukturellen Voraussetzungen für die Bewältigung der neuen Aufgaben, insbesondere die des Krisenmanagements, geschaffen. Kernpunkt sind die „alliierten Streikkräftekommandos“ (CJTF), die im Kriseneinsatz u. a. die Beteiligung von Nichtmitgliedstaaten an multinationalen und teilstreitkraftübergreifenden Verbänden ermöglichen sollen. Das gilt auch für die Länder aus der Kaspischen Region. Zudem öffnet sich die Allianz zunächst für Polen, Ungarn und die Tschechische Republik als neue Mitglieder. Der Erweiterungsprozeß bleibt zwar offen, doch begrenzt Artikel 10 des Washingtoner Vertrages die potentielle NATO-Mitgliedschaft auf die Staaten Europas. Daher ist die Allianz zu einer wachsenden Zusammenarbeit mit all jenen Ländern bereit, die zwar nicht NATO-Mitglied werden wollen bzw. können, aber an einer Kooperation interessiert sind.

In diese Kategorie fallen auch die Staaten der kaspischen Region. Sie gehört zu den Konfliktzonen an der Südflanke der NATO. Der Oberkommandierende des Regionalkommandos Süd (AF-SOUTH), US-Admiral T. Joseph Lopez, verwies dabei auf die Instabilitäten im Kaukasus und auf die großen Ölreserven am Kaspischen Meer. Beides zusammen berge ein großes Konfliktpotential in sich<sup>4</sup>. Das Regionalkommando Süd der NATO konzentriert sich daher auf ein frühzeitiges Engagement. Dies soll dazu beitragen, die äußere Umgebung entsprechend den allgemeinen politischen Zielen und Prinzipien der NATO zu beeinflussen.

## 2. Aktivitäten

Ein erster Schritt war die Gründung des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR) am 20. Dezember 1991. Er umfaßte die Mitglieder der NATO und des Warschauer Paktes. Nach dem Zerfall der Sowjetunion wurden im Laufe des Jahres 1992 die daraus hervorgegangenen Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) Mitglieder. Ziel des NAKR war es, sicherheitspartnerschaftliche Beziehungen mit den ehemaligen Bündnisgegnern aufzubauen. Seine beiden Hauptaufgaben bestanden darin, einen multilateralen Konsultationsrahmen für sicherheitsrelevante Angelegenheiten und für

Vertrauensbildung durch praktische Zusammenarbeit zu bieten. Im Mittelpunkt standen Abrüstungs- und Verifikationsfragen sowie – nachdem die NATO ihre Bereitschaft erklärt hatte, entsprechende Aktivitäten dieser Organisationen nach Einzelfallprüfung zu unterstützen – die Zusammenarbeit bei Peacekeeping-Operationen der UN oder der KSZE.

Einen zweiten Schritt stellt die im Januar 1994 auf dem Brüsseler NATO-Gipfel verabschiedete Initiative „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) dar. Durch sie sollen Sicherheit und Stabilität in ganz Europa erhöht, die Beziehungen zu den demokratischen Staaten im Osten gestärkt, neue Sicherheitsbeziehungen zwischen der NATO und ihren Partnern geschmiedet sowie die gleichzeitig beschlossene NATO-Erweiterung als evolutionärer Prozeß gefördert werden. PfP ist zwar als komplementäres Element im Rahmen des multilateralen NAKR angesiedelt, wird aber strikt bilateral als 16+1-Beziehung durchgeführt. Diese Struktur erlaubt es den Partnern, die Intensität ihrer Beziehungen zur NATO differenziert zu gestalten. Zugleich bietet das Bündnis allen aktiven PfP-Staaten Konsultationen für den Fall an, daß ein Partner sich einer direkten Bedrohung seiner territorialen Integrität, politischen Unabhängigkeit oder Sicherheit ausgesetzt sieht. Im PfP-Rahmendokument verpflichten sich alle Parteien u. a. zur Demokratie, zur Befolgung der Prinzipien des Völkerrechts und zur Beachtung der Beschlüsse der OSZE. Darüber hinaus erklären sie ihre Bereitschaft, mit der NATO zusammenzuarbeiten und folgende Ziele zu verfolgen:

- Transparenz nationaler Verteidigungshaushalte;
- Gewährleistung demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte;
- gemeinsame Planung, Ausbildung und Übungen für friedenswahrende Missionen, Such- und Rettungs- sowie humanitäre Einsätze;
- Fähigkeit zu gemeinsamen Operationen unter UN- oder OSZE-Mandat;
- längerfristig die Befähigung zu gemeinsamen Operationen durch Angleichung der Führungsgrundlagen und Herstellung von Interoperabilität.

In der Kaspischen Region haben mit Ausnahme Tadschikistans alle Staaten das Rahmendokument unterzeichnet. Die Grundlage der praktischen Zusammenarbeit bildet das Partnerschaftsarbeitungsprogramm, eine aus gegenwärtig 21 Bereichen

<sup>4</sup> Vgl. T. Joseph Lopez, Remarks at the colloquy on „The European Security and Defense Identity“, Madrid, 6 May 1998, scheinwe@hq.nato.int.

bestehende „Menüliste“. Auf dieser Basis erstellen die Partnerstaaten zusammen mit der NATO jährliche Individuelle Partnerschaftsprogramme (IPP). Mittlerweile haben mit Ausnahme Rußlands alle PfP-Mitglieder ein solches IPP abgeschlossen. Deren Inhalt ist Verschlusssache, so daß eine Auswertung der unterschiedlichen bilateralen PfP-Aktivitäten und jener Aktivitäten, die „im Geiste von PfP“ stattfinden, kaum möglich ist<sup>5</sup>.

Allem Anschein nach sind die PfP-Aktivitäten der Staaten der Kaspischen Region eher zurückhaltend. So haben Armenien und Kirgistan noch keine Verbindungsoffiziere nach Brüssel entsandt. Mit Aserbaidschan nimmt nur ein Land aus der Region am Planungs- und Überprüfungsprozeß (PARP) teil. Dieser ist ein seit 1995 existierendes Teilprogramm von PfP, das der engeren Abstimmung der Planungszyklen, der Identifizierung und Bewertung von Streitkräften für gemeinsame Übungen und Operationen sowie der Förderung der Interoperabilität dient.

Ein weiterer Schritt zur Einbindung der Partnerstaaten erfolgte im Frühjahr 1997 durch die Gründung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) und die Vertiefung von PfP. Der EAPR ersetzt den Nordatlantischen Kooperationsrat. Kooperation und Konsultationen werden in diesem neuen Organ ausgebaut, die Rolle der Partner bei Aufgaben des Krisenmanagements gestärkt. Im Gegensatz zu seinem Vorläufer verfügt der EAPR über ständige Gremien, und die Zusammensetzung des Partnerschaftsrates kann variieren. So gibt es begrenzte Sonderformate für die Teilnehmer am Planungs- und Überprüfungsprozeß (16+PARP) oder für die SFOR-Truppensteller (16+SFOR), zu denen aus der GUS nur Rußland und die Ukraine gehören. Im Gegensatz zu früher sind also funktionale und auch regionale Zusammensetzungen des EAPR möglich.

Die engere Heranführung an die politische und militärische Arbeit der Allianz erfolgt zudem durch die Vertiefung von PfP. Eine der beschlossenen Maßnahmen ist das Angebot, diplomatische Missionen bei der NATO einzurichten. Außer Armenien, Kirgistan und Tadschikistan haben alle Partner mittlerweile davon Gebrauch gemacht. Andere Maßnahmen sind die Entwicklung eines politisch-militärischen Rahmens für NATO-geführte PfP-Operationen, die Stärkung ihrer Rolle bei der Entscheidungsfindung, die Ausweitung des Übungsprogramms auf den gesamten Bereich der

neuen Aufgaben der NATO, die Einrichtung von PfP-Stabelementen in NATO-Hauptquartieren, die Beteiligung an CJTF-Planungen und Operationen, die verstärkte Beteiligung an der Arbeit der NATO-Ausschüsse oder die Nutzbarmachung des Sicherheitsinvestitionsprogramms, – einer der drei Haushaltstitel der NATO – für die Partner.

Betrachtet man die Übungstätigkeit der kaukasischen und zentralasiatischen Staaten im Rahmen von PfP, so wird die zurückhaltende Herangehensweise augenfällig. Für 1998 sind insgesamt 19 größere Manöver geplant, von denen acht in Partnerländern stattfinden. Bisher fand noch keines dieser Manöver in der Kaspischen Region statt. Allerdings sind Militärübungen „im Geiste von PfP“ in Georgien, Kasachstan, Kirgistan und Usbekistan geplant<sup>6</sup>. Wie die vor der russischen Haustüre stattfindende Manöverfähigkeit „im Geiste von PfP“ von Moskau aufgenommen wird, hängt nicht zuletzt von dem zugrunde gelegten Übungsszenario ab<sup>7</sup>. Immerhin zählte Rußland selbst im Mai 1998 erstmals zu den Teilnehmern eines regulären PfP-Manövers in Dänemark. Es ist zudem bemerkenswert, daß die Partnerländer – Georgien, Aserbaidschan, Kasachstan und Usbekistan entsandten Beobachter – im Februar 1998 erstmals an der NATO-Krisenmanagementübung CMX im ganzen Umfang beteiligt wurden<sup>8</sup>.

### 3. Bewertung

Der EAPR und die PfP sind die wichtigsten Instrumente der NATO zur Zusammenarbeit mit den Ländern der Kaspischen Region. Deren Unabhängigkeit wird vor allem aus wirtschaftlichen (Rohstoffe) und politisch-strategischen Gründen (Einhegung großrussischer Ansprüche und Einbindung russischer Reformkräfte) unterstützt. Insgesamt hat die Allianz allerdings ein eher schwaches Profil in der Region, was angesichts der russischen Interessen und der noch recht jungen Aktivitäten in diesem Raum nicht überraschen kann. Großmanöver stehen nicht auf der Tagesordnung, und der größte Teil der bescheidenen PfP-Mittel von 26,2 Mio. US-Dollar für die Haushaltsjahre 1995–1997 floß nach Mittel- und Osteuropa<sup>9</sup>. Die NATO setzt eben andere Priori-

6 Diese Staaten haben auch am PfP-Manöver „Cooperative Osprey '98“ in den USA teilgenommen.

7 Im August 1997 war das Szenario des Marinemanövers „Sea Breeze 97“ im Schwarzen Meer aufgrund vehementer russischer Proteste verändert worden.

8 Vgl. NATO Press Release (98) 13 vom 5. Februar 1998.

9 Eine Auflistung der Mittelverwendung nach Ländern liegt nicht vor. Grundsätzlich müssen die Partner die Kosten für ihr PfP-Engagement selbst tragen.

5 Dabei handelt es sich um solche Aktivitäten, die zwar den gleichen Zielen wie PfP dienen, aber national durchgeführt werden.

täten. An erster Stelle stehen die Durchführung der ersten Erweiterung, das Engagement auf dem Balkan und das Verhältnis zu Rußland. Freilich sind die von einzelnen Staaten, insbesondere den USA und der Türkei, geleisteten Aktivitäten „im Geiste von PfP“ intensiver<sup>10</sup>. Erwähnt seien nur die Bemühungen beider Länder um die Aufstellung eines zentralasiatischen Peacekeeping-Bataillons oder die zweiten kasachisch-amerikanischen Militärmanöver in der Gegend von Almaty im Juni 1998<sup>11</sup>. Das Engagement des Bündnisses entwickelt sich langsam, aber stetig. Insgesamt hat Brüssel mit dem EAPR und der verstärkten PfP Instrumente geschaffen, die auf die Bearbeitung regionaler Sicherheitsprobleme ausgerichtet sind. Ob sie auch langfristig eher im kooperativen Sinne oder stärker als Instrumente der Eindämmung gehandhabt werden, hängt nicht zuletzt von der Entwicklung in Rußland ab.

## II. Europäische Union

### 1. Strategie

Die EU ist eine Zivilmacht, die sich seit Jahren um eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bemüht. Als wirtschaftspolitische Weltmacht verfügt sie einerseits über eine Reihe von Instrumenten aus dem Bereich der „soft security“. Andererseits erschwert die komplizierte institutionelle Struktur effizientes außenpolitisches Handeln. Während Zentralasien und der Kaukasus bereits seit längerem Gegenstand strategischer Überlegungen in der Europäischen Kommission sind, dauerte es bis zum Frühjahr 1998, bis sich der Rat auf eine gemeinsame Erklärung einigen konnte.

Ausgangspunkt der Kommission sind Bemühungen um eine gemeinsame Energiepolitik für die EU, Fragen der Energiesicherheit und stabilitätspolitische Überlegungen. Angesichts des bis zum Jahr 2020 prognostizierten Anstiegs der Abhängigkeit von Energieimporten aus Drittländern auf 70 Prozent plädiert die Kommission grundsätzlich für eine Politik der Energiesicherheit und der internationalen Energiezusammenarbeit. Dieses Ziel soll

10 So haben die USA für 1995–1997 mit 308 Mio. US-Dollar den zwölfwachen Betrag der NATO für PfP-Partner budgetiert. Vgl. U.S. General Accounting Office, NATO Enlargement: U.S. and International Efforts to Assist Potential New Members, Letter Report, 06/01/97, GAP/NSIAD-97-164.

11 Vgl. Monitor-Dienst Osteuropa, Nr. 48/1998, S. 11, und Nr. 106/1998, S. 16.

u. a. durch die Diversifizierung des Energieangebotes, internationale Hilfs- und Kooperationsprogramme sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen erreicht werden. Der stabilitätspolitische Ansatz zielt auf die Unterstützung des Transformationsprozesses in den betreffenden Ländern.

Die 1995 vorgelegten Einschätzungen der Beziehungen zu den zentralasiatischen und den kaukasischen Staaten empfehlen ein stärkeres Engagement der EU in der Region<sup>12</sup>. Als Wirtschaftsinteressen werden u. a. die Sicherung und Diversifizierung der Energieversorgung, der Wettbewerb mit westlichen Partnern und regionalen Akteuren um wirtschaftlichen Einfluß, die Absatzmöglichkeiten und die Lage als Brücke zum Fernen Osten genannt. Die sicherheitspolitischen Interessen beziehen sich auf mögliche politische Instabilitäten, langfristigen Zugang zu Energiequellen, ethnische Konfliktpotentiale, Proliferationsfragen, ökologische Gefahren, organisiertes Verbrechen und Drogenschmuggel. Aus dieser Interessendefinition leitet die Kommission im wesentlichen folgende Ziele ab:

- Unterstützung der Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit der neu entstandenen Staaten in der Region;
- Konsolidierung demokratischer Institutionen und der Menschenrechte als Grundlage für Sicherheit und Frieden;
- Reduzierung der Konflikte durch politische und wirtschaftliche Reformen, wobei auf die Bedeutung der EU als unparteiischer Geber sowie als Investment- und Handelspartner hingewiesen wird;
- Unterstützung der wirtschaftlichen Transformation unter Berücksichtigung der Grundsätze der Nachhaltigkeit und der Umweltverträglichkeit;
- aktivere Mitwirkung der eigenen Wirtschaft an den Investitionsentscheidungen in den Bereichen Energie und Bergbau sowie in der Frage der Verlegung künftiger Pipelines;
- stärkere Profilierung der EU in der gesamten Region durch Intensivierung des politischen Dialogs.

12 Vgl. Mitteilung der Kommission, Die Beziehungen der Europäischen Union zu den Neuen Unabhängigen Staaten in Zentralasien, Brüssel vom 10. Oktober 1995, KOM(95)206 endg. und dies., Überlegungen zu einer Strategie der Europäischen Union in ihren Beziehungen zu den transkaukasischen Republiken, 31. Mai 1995, KOM(95)endg.

Die von der Kommission vorgeschlagene gemeinsame Politik fand keine Zustimmung im Rat. Die Entwürfe Gemeinsamer Standpunkte gemäß Artikel J.2 EU-Vertrag wurden von ihm ignoriert. Immerhin einigte sich der Rat gut zwei Jahre später auf eine Erklärung, die folgende Aspekte enthält:

- Interessenbekundung an der Ausbeutung der Energievorräte der Region;
- Förderung regionaler Stabilität, einschließlich friedlicher Streitbeilegung, und der Entwicklung tragfähiger demokratischer und wirtschaftlicher Institutionen;
- Investitionen europäischer Gesellschaften als wichtiger Faktor, insbesondere im Energiesektor;
- Bedeutung gesicherter Exportrouten für Öl und Gas für die künftige Prosperität der Region, für ausländische Investoren und die internationalen Märkte;
- Befürwortung einer Vielzahl von Pipelinerouten;
- strategische Entscheidungen über Pipelines sollten im wesentlichen von den betroffenen Konzernen nach kommerziellen Erwägungen getroffen werden;
- Betonung der Wichtigkeit, das vorhandene regionale Leitungsnetz zu revitalisieren<sup>13</sup>.

## 2. Aktivitäten

Ein potentiell wichtiges Instrument für die Politikgestaltung gegenüber der Kaspischen Region ist die Europäische Energiecharta, die im Dezember 1991 von der EU und 51 Ländern unterzeichnet worden ist. Sie soll die energiepolitische Zusammenarbeit zwischen Ost und West erleichtern, die Transformationsländer unterstützen, die Sicherheit der Energieversorgung in Ost und West stärken, die Effizienz der Produktion, des Transports, der Verteilung und der Nutzung erhöhen sowie Umweltbelastungen minimieren. Der drei Jahre später abgeschlossene und 1998 in Kraft getretene Energiecharta-Vertrag soll eine rechtlich gesicherte, langfristige Zusammenarbeit im Energiesektor ermöglichen. Er enthält u. a. einen Mechanismus zur Streitbeilegung zwischen Staaten und Konzernen sowie Regelungen für den sicheren Energietransit. Dieser von der EU und ihren Mit-

gliedstaaten initiierte internationale Rechtsrahmen war der erste Versuch einer künftigen Einbindung der Länder der GUS in die Weltwirtschaft. In diesen Kontext gehören auch die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) sowie das Technische Unterstützungsprogramm für die GUS (TACIS)<sup>14</sup>.

Die PKA mit den ehemaligen Sowjetrepubliken sind ein besonderer Vertragstypus, die die rechtliche Grundlage für die bilateralen Beziehungen mit diesen Ländern bilden. Die Verträge sind zweigeteilt. Der politische Teil muß von den EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden, während der handelspolitische Teil durch ein Interimsabkommen in Kraft gesetzt werden kann. PKA wurden bislang mit zehn Ländern abgeschlossen, darunter alle Länder der Kaspischen Region außer Tadschikistan. Die Abkommen mit Rußland und der Ukraine sowie die Interimsabkommen mit Moldawien, Armenien, Georgien und Kasachstan sind 1997 bzw. 1998 in Kraft getreten.

Die PKA enthalten keine Beitrittsperspektive. Obwohl diese Abkommen je nach Entwicklungsstand der bilateralen Beziehungen unterschiedlich ausfallen, haben sie eine ähnliche Funktion und Struktur. Sie sollen eine umfassende Partnerschaft begründen, wobei die Kooperationsfelder vom politischen Dialog und einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit über Warenhandel, Zahlungsverkehr und Investitionsschutz bis zum Schutz des geistigen Eigentums reichen. Politisch wichtig sind die in jedem Abkommen enthaltenen allgemeinen Grundsätze der demokratischen Werte, der Menschenrechte und der Marktwirtschaft als wesentliche Elemente einer Partnerschaft mit der EU. Diese sind auch im Interimsabkommens enthalten. Eine „Aussetzungsformel“ ermöglicht es der EU, mit der Aussetzung des Abkommens zu drohen, falls sich die Menschenrechtslage verschlechtert.

Im Mittelpunkt des TACIS-Programms steht die Vermittlung von nicht rückzahlbaren Zuschüssen für den Transfer von Know-how. Es soll die anderen Kooperationsinstrumente der EU, insbesondere die PKA, ergänzen, indem es „als zentrales Instrument bei dem fortlaufenden Prozeß des wirtschaftlichen und politischen Dialogs zwischen EU und NUS“ dient<sup>15</sup>. Im Zeitraum 1991–1996 wur-

14 Auf andere EU-Instrumente für die kaspische Region wie humanitäre Hilfe und außerplanmäßige finanzielle Unterstützung sei hier nur pauschal verwiesen. Vgl. dazu Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Union, Luxemburg 1992 ff.

15 Europäische Kommission, TACIS-Programm Jahresbericht 1996, Brüssel vom 25. Juli 1997, KOM(97)400 endg., S. 2;

13 Vgl. 2085th Council meeting, General Affairs, Declaration on Caspian energy (pipelines), Luxembourg, 27. April 1998.

den 2,8 Mrd. ECU an TACIS-Mitteln für insgesamt neun Bereiche zur Verfügung gestellt: Landwirtschaft, Nukleare Sicherheit und Umwelt, Umstrukturierung von Staatsunternehmen und Entwicklung des Privatsektors, Energie, Reform der öffentlichen Verwaltung, soziale Dienste und Bildungswesen sowie Telekommunikation. Rußland (928 Mio. ECU) und die Ukraine (319 Mio. ECU) waren die mit Abstand größten Empfänger. Die Summen für die kaukasischen und zentralasiatischen Staaten fielen bescheidener aus.

Zusätzlich zu diesen nationalen TACIS-Programmen hat die EU ein zwischenstaatliches TACIS-Programm aufgelegt, das der Förderung der regionalen Zusammenarbeit und damit einem zentralen Politikziel der Union dienen soll. Das Programm will zur Identifizierung und Verfolgung gemeinsamer Problemlösungen beitragen und eine Wiederbelebung des Intra-GUS-Handels fördern. Zwischen 1993 und 1997 wurden dafür 260 Mio. ECU bereitgestellt. Für „Netzwerke“ und „Umwelt“ existieren zwei Initiativen – TRACECA<sup>16</sup> und INOGATE<sup>17</sup> –, welche die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit der kaukasischen und zentralasiatischen Staaten unterstützen sollen, indem sie deren Zugang zu den Weltmärkten fördern.

Die TRACECA-Initiative wurde 1993 gestartet. Sie unterstützt das Projekt eines Transport- und Handelskorridors, der von der EU über das Schwarze Meer, den Kaukasus und Zentralasien bis nach dem Fernen Osten reicht. Die ersten Ansprechpartner dafür waren die zentralasiatischen und kaukasischen Republiken. Später kamen die Ukraine und die Mongolei hinzu. INOGATE ist auf die Wiederherstellung, Modernisierung und Rationalisierung von grenzüberschreitenden Öl- und Gaspipelines in der GUS ausgerichtet. Zudem werden mit diesen Mitteln Untersuchungen über mögliche alternative Transportoptionen von Zentralasien nach Westen finanziert. Ziel dieser in Zusammenarbeit mit der Weltbank entwickelten Initiative ist es, mehrere große Projektvorschläge zu entwerfen und die entsprechenden Investitionen zu fördern.

### 3. Bewertung

Die Politik der EU gegenüber der Kaspischen Region folgt keiner kohärenten politischen Strategie.

alle Zahlen aus diesem Abschnitt beziehen sich auf diese Quelle.

16 Transport Corridor Europe Caucasus Asia.

17 Rehabilitation, Modernisation and Rationalisation of Interstate Oil and Gas Pipelines in the CIS.

Die von der Kommission 1995 angeregte Gesamtstrategie hatte kaum Einfluß auf die Entscheidungen des Rates. Zwar soll ein acht Seiten umfassendes, nicht zur Veröffentlichung freigegebenes „Strategiepapier“ im Ratssekretariat existieren, das jedoch ziemlich schwach und bedeutungslos zu sein scheint.

Für das Fehlen einer Strategie ist erstens die disparate Zuständigkeit innerhalb der Union verantwortlich. Die GASP steckt immer noch in den Kinderschuhen, und innerhalb der Kommission gibt es zu viele Zuständigkeiten. Dabei sind Fragen der Energieversorgung, der Umwelt und der Sicherheit künftig immer weniger voneinander zu trennen. Zweitens divergieren die nationalen Interessen ziemlich stark. Das liegt vor allem daran, daß es in der EU Energieimporteure und -exporteure gibt sowie Länder mit global engagierten Energiekonzernen und solche, für die das nicht zutrifft. Drittens setzt die EU in erster Linie auf Marktkräfte. Schließlich differieren die Schätzungen der in der Kaspischen Region vermuteten Energiereserven stark voneinander. Die hohen Investitionskosten, die langsame Transformation in den betroffenen Ländern, das Konfliktpotential in der Region sowie das zur Zeit reichhaltige Angebot an Energie tragen nicht zu einer Erhöhung des Handlungsbedarfs bei.

Trotz der fehlenden Gesamtstrategie ist die EU in den letzten Jahren in der Region aktiver geworden. Obwohl dieses Engagement nicht überbewertet werden sollte, setzt es an der richtigen Stelle an: der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Transformation. Das wichtigste Instrument sind die PKA, die einen differenzierten Zugang zu den Vertragspartnern erlauben. Auf berechnete Kritik an der Verwendung von TACIS-Mitteln hat Brüssel inzwischen mit einer Verbesserung der Transparenz, vereinfachten Ausschreibungsverfahren und verstärkter Überwachung reagiert.

Die von der EU gewünschte regionale Zusammenarbeit der zentralasiatischen Staaten bleibt schwach ausgeprägt, da diese den Bilateralismus bevorzugen. Fortgeschrittener ist die regionale Kooperation im Rahmen der Initiative der wirtschaftlichen Zusammenarbeit am Schwarzen Meer. An dieser zunehmend Aufmerksamkeit der EU erfahrenden Initiative nehmen aus der GUS die kaukasischen Republiken, Rußland, die Ukraine und Moldawien teil<sup>18</sup>. Mit ihrer Unter-

18 Vgl. Mitteilung der Kommission, Regionale Zusammenarbeit am Schwarzen Meer: Aktueller Stand und mögliche Schritte der EU zur Förderung des weiteren Ausbaus der

stützung regionaler Zusammenarbeit verfolgt die EU nicht das Schmieden von Allianzen gegen Rußland, sondern kooperative und investitionsfördernde Ziele. Rußland und die Ukraine bleiben die wichtigsten Partner aus der GUS. Die Prioritäten der EU liegen aber weder in der Kaspischen Region noch in der Schwarzmeerregion, sondern in der Vorbereitung und Durchführung der Osterweiterung. Dadurch würde jedoch die EU an den Krisenraum Kaukasus/Zentralasien näher herandrücken. Insofern führt an weiteren Stabilisierungsbemühungen kein Weg vorbei.

---

### III. Die OSZE

---

#### 1. Strategie

„Das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas ist zu Ende gegangen.“ Dies ist der zentrale Satz der Charta von Paris für ein neues Europa vom November 1990. In ihr bekannten sich die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)<sup>19</sup>, also der USA, Kanadas sowie sämtlicher europäischer Staaten, zu Demokratie und Menschenrechten als Grundlage ihrer Beziehungen. Streitfälle sollten künftig auf dieser Basis friedlich geregelt werden. Gleichzeitig wurden erste neue Instrumente geschaffen, um die KSZE zu einem wesentlichen Element Europäischer Sicherheit zu machen<sup>20</sup>.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens wurden deren Nachfolgerepubliken als neue Teilnehmerstaaten aufgenommen. Sie akzeptierten damit die in der Pariser Charta vereinbarten Grundlagen. Die Aufnahme der nicht-europäischen ehemaligen Sowjetrepubliken fand jedoch zunächst keineswegs ungeteilte Zustimmung. Die historischen und politisch-kulturellen Unterschiede der westlichen KSZE-Teilnehmer besonders zu den zentralasiatischen Staaten seien – so wurde argumentiert – zu groß<sup>21</sup>.

---

Zusammenarbeit, Brüssel vom 14. November 1997, KOM(97) endg.

19 Mit Beschluß des KSZE-Gipfeltreffens in Budapest im Dezember 1994 wurde die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa umbenannt in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

20 Die Charta von Paris für ein neues Europa ist abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 137 vom 24. November 1990, S. 1409 f.

21 Vgl. Bernard von Plate, Eine Bewährungsprobe für die KSZE: Die Erblast der Sowjetunion, unv. Manuskript, Ebenhausen 1992.

Inzwischen ist die OSZE-Mitgliedschaft nicht-europäischer ehemaliger Sowjetrepubliken längst zu einem anerkannten politischen Faktum geworden, und die Bedeutung dieser Staaten für die Aktivitäten der OSZE wird eher zunehmen. Umgekehrt stellt die OSZE für die zentralasiatischen und kaukasischen Staaten eine wichtige institutionelle Brücke nach Europa dar. Einige der von der OSZE neu geschaffenen Instrumente finden gerade im Kaukasus und in Zentralasien Anwendung. Als prioritäre Aufgaben der OSZE werden heute die Konsolidierung gemeinsamer Werte und der Aufbau ziviler Gesellschaften sowie die Prävention lokaler Konflikte und die Wiederherstellung von Frieden und Stabilität in Zonen militärischer Auseinandersetzungen angesehen.

#### 2. Aktivitäten

Ein wichtiges Instrument der OSZE zur Konfliktbearbeitung sind die Langzeitmissionen. Sie sind wirkliche diplomatische Innovationen und erlauben die kontinuierliche Bearbeitung eines Konfliktes vor Ort. OSZE-Langzeitmissionen sind von allen Teilnehmerstaaten einschließlich der Konfliktparteien mandatiert. In der Regel bestehen sie aus diplomatischem und militärischem Personal. Dies erlaubt die diplomatische Unterstützung bei der Konfliktbearbeitung ebenso wie die militärische Einschätzung der Lage vor Ort. Die OSZE-Langzeitmissionen agieren auf den Grundprinzipien der Integrität der Staaten bei gleichzeitiger Unterstützung der Rechte ethnischer Minderheiten sowie der Förderung von Demokratie und Menschenrechten<sup>22</sup>. Im Kaukasus und Zentralasien unterhält die OSZE derzeit Missionen in Georgien, Tschetschenien und Tadschikistan.

Die längste Verweildauer hat die Mission in Georgien, die bereits im Dezember 1992 eingerichtet wurde. Mit rund 17 Mitarbeitern ist sie zugleich vom Personalumfang her die größte OSZE-Langzeitmission. Ihr Mandat erstreckt sich auf drei Bereiche:

- Den Konflikt zwischen der georgischen Zentralregierung und der abtrünnigen Region Südossetien/Tsinwali. Die OSZE-Mission überwacht die Einhaltung der OSZE-Prinzipien durch eine russisch-georgisch-ossetische Friedenstruppe. Ihre Arbeit ist erleichtert worden, seit sie im April 1997 zusätzlich zu ihrem

---

22 Einen guten Überblick über die Arbeit der OSZE-Langzeitmissionen bietet Berthold Meyer, Mit unendlicher Geduld für den Frieden. Zwischenbilanz der OSZE-Langzeitmissionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16–17/98, S. 23–30.

Hauptquartier in Tiflis ein Büro in Tsinwali eröffnen konnte. Zwar scheinen sich die Beziehungen zwischen Georgiern und Osseten zu normalisieren, aber eine Konfliktlösung steht bislang noch aus. Von der OSZE-Mission erarbeitete Vorschläge über einen Autonomiestatus der Region Südossetien/Tsinwali wurden nicht realisiert.

- Die Kooperation mit der ebenfalls in Georgien ansässigen UN-Mission, die sich um den Konflikt mit der abtrünnigen Region Abchasien kümmert. Hier bleibt die Lage wesentlich angespannter als zwischen Georgiern und Osseten.
- Die Entwicklung in Georgien insgesamt. Hier geht es der OSZE-Mission um die Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten. Mit der georgischen Regierung wurde u. a. über die Einführung eines Gesetzes über die Rechte nationaler Minderheiten gesprochen<sup>23</sup>.

Noch während der Kämpfe zwischen tschetschenischen Unabhängigkeitskämpfern und russischen Regierungstruppen konnte die OSZE im April 1995 eine Unterstützungsgruppe in Grosnyj etablieren. Daß Rußland deren Aktivitäten überhaupt gestattete, auch wenn Moskau darauf drang, mit der Begriffswahl „Unterstützungsgruppe“ statt „Langzeitmission“ die Maßnahme diplomatisch möglichst niedrig anzusiedeln, ist positiv zu werten. Eine Beendigung der militärischen Auseinandersetzungen wurde zwar vor allem möglich, weil Präsident Jelzin im Frühjahr 1996 mit dem Ende des Tschetschenien-Krieges einen wichtigen Stolperstein auf dem Wege zu seiner Wiederwahl beseitigen wollte. Doch spielte die OSZE-Unterstützungsgruppe eine nicht zu unterschätzende Vermittlerrolle.

Heute kümmert sich die OSZE-Unterstützungsgruppe vorwiegend um Fragen der Menschenrechte und die Unterstützung bei der Organisation humanitärer Hilfe. Nicht zuletzt wegen der in Tschetschenien um sich greifenden Kriminalität ist die OSZE praktisch die letzte verbliebene internationale Organisation mit permanenter Präsenz. Deshalb kommt ihr eine erhöhte Bedeutung im

23 Vgl. George Khutsishvili, *The OSCE and Conflict in Georgia*, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), *Balancing Hegemony. The OSCE in the CIS*, Queen's University Kingston/Ontario, Centre for International Relations 1997, S. 101–110. Die Mandate aller OSZE-Langzeitmissionen können auf der Website der OSZE aufgerufen werden unter <http://www.OSCE.org>. Dort ist auch der „OSCE Newsletter“ verfügbar, in dem u. a. über die Arbeit der Missionen berichtet wird.

Hinblick auf die unabhängige Berichterstattung aus der Region zu.

In Tadschikistan ist die OSZE seit Februar 1994 mit einer Langzeitmission präsent. Nachdem die tadschikische Regierung und die vereinigte tadschikische Opposition unter russischer Vermittlung im Juni 1997 in Moskau eine Vereinbarung über Frieden und nationale Übereinkunft erzielten, konzentriert sich die OSZE darauf, die Umsetzung dieses Abkommens in bezug auf die Menschenrechte und die Demokratieförderung zu unterstützen.

Ein spezielles Instrument der Konfliktbearbeitung ist die von der OSZE im Frühjahr 1992 eingesetzte Minsk-Gruppe. Sie wird von zwölf OSZE-Teilnehmerstaaten gebildet. Ihre Aufgabe ist die direkte Vermittlung im Konflikt um die von Armeniern besiedelte, nach Unabhängigkeit von Aserbaidschan strebende Region Berg-Karabach. Seit Januar 1997 wird die Hauptarbeit dabei durch die drei Ko-Vorsitzenden USA, Rußland und Frankreich geleistet. Durch diese Konstruktion ist es weitgehend gelungen, Rußland, das zuvor eine eigenständige Vermittlerrolle anstrebte, in den internationalen Prozeß einzubinden.

Ergänzend zu den Aktivitäten der Minsk-Gruppe war auf dem OSZE-Gipfel in Budapest 1994 beschlossen worden, eine OSZE-Friedenstruppe nach Berg-Karabach zu entsenden. Allerdings sollten die Konfliktparteien zuvor einer politischen Lösung zustimmen. Auf Drängen Rußlands sollte außerdem der UN-Sicherheitsrat der Mission ein Mandat erteilen. Beide Vorbedingungen wurden bislang nicht erfüllt. Somit blieb es der OSZE verwehrt, durch die erstmalige Entsendung einer Friedenstruppe ihre Bedeutung für die europäische Sicherheit sichtbarer zu machen. Ohnehin hatten sich nur wenige kleinere westliche Länder zur Beteiligung an einer internationalen Militäraktion bereit erklärt, bei der Rußland vermutlich das größte Kontingent stellen würde<sup>24</sup>.

Im Sommer 1997 unterbreiteten die Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe einen Vorschlag zu einem schrittweisen Vorgehen, der u. a. erneut die Entsendung einer Friedenstruppe, die Rückkehr von Flüchtlingen sowie anschließende Verhandlungen über den Status von und die Sicherheit für Berg-Karabach enthielt. Anders als der frühere armenische Präsident Ter-Petrosjan zeigt sich sein Nachfolger Kocharjan (der zuvor Ministerpräsident in Berg-Karabach war) bisher nicht kompromißbe-

24 Vgl. Oliver Thränert, *The OSCE and Security in the CIS*, in: ebd., S. 47–54.

reit. Es ist diese entschiedene Haltung vor allem auf Seiten Karabachs, das auf jeden Fall Unabhängigkeit von Aserbaidschan anstrebt, die die Bemühungen der Minsk-Gruppe bisher zum Scheitern verurteilt. Allerdings weist die Minsk-Gruppe selbst einige Mängel auf: Sie verfügt über keine eigene Infrastruktur und über keinen festen Konferenzort, und die Transparenz ihrer Arbeit scheint zwischen den Ko-Vorsitzenden und den anderen Teilnehmerstaaten nicht immer gewährleistet zu sein.

Weitere OSZE-Instrumente, die im Kaukasus und in Zentralasien zum Einsatz kommen, sind das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HCNM) sowie die ökonomische Dimension.

Aufgaben von ODIHR beinhalten u. a. Wahlbeobachtungen, das Training von Richtern und Staatsanwälten, Hilfe bei der Ausarbeitung von Gesetzen sowie die Unterstützung nationaler Menschenrechtsorganisationen und freier Medien. Gerade mit den kaukasischen und zentralasiatischen Staaten plant ODIHR eine verstärkte Kooperation. Dabei steht ein von Dänemark finanziertes spezielles Programm für die fünf zentralasiatischen Staaten zur Verfügung<sup>25</sup>.

Der HCNM ist seinem Mandat zufolge ein Instrument der präventiven Konfliktbearbeitung. Keineswegs ist er ein Ombudsmann nationaler Minderheiten. Vielmehr kann er – ohne daß er dafür das Mandat des OSZE-Rates benötigt, wohl aber in der Praxis die politische Unterstützung der betroffenen Staaten – Vor-Ort-Missionen unternehmen, um zum frühestmöglichen Zeitpunkt Spannungen, die sich in Bezug auf nationale Minderheiten ergeben, mindern zu helfen. Dabei strebt er – auf der Basis der Unparteilichkeit – Lösungen an, die für alle Beteiligten befriedigend sind. Ausdrücklich darf der HCNM dann nicht tätig werden, wenn Fragen nationaler Minderheiten mit Akten des organisierten Terrorismus verknüpft sind. Damit ist den OSZE-Staaten ein Schlupfloch offen geblieben, um nicht gewünschte HCNM-Aktivitäten zu unterbinden. In der Doppelregion Zentralasien/Kaukasus ist der HCNM in Kasachstan, Kirgistan und Georgien aktiv<sup>26</sup>.

25 Vgl. den Jahresbericht 1997 des OSZE-Generalsekretärs: <http://www.osce.org/inst/secret/anrep97.htm>.

26 Vgl. Max van der Stoep, Demokratie und Menschenrechte. Zur Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, Hamburger Vorträge am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 3/1997.

Bei einer KSZE-Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Bonn 1990 wurden gemeinsame Ziele wie die Marktwirtschaft, der Schutz privaten Eigentums etc. definiert. Die Verwirklichung dieser Ziele wird in engem Zusammenhang mit der Entwicklung stabiler Demokratien gesehen. Mit Hilfe von Seminaren und ähnlichen Aktivitäten versucht die OSZE, gerade im Hinblick auf Zentralasien eine Beraterfunktion zu übernehmen. Dies stößt bei den betroffenen Staaten auf reges Interesse, wobei diese sich auch für ökologische Fragen stark interessiert zeigen. Allerdings sind die Möglichkeiten der OSZE in wirtschaftlichen Fragen im Vergleich zu anderen Akteuren wie dem IWF, der Weltbank oder der Europäischen Union stark begrenzt.

Um die Sichtbarkeit und die Effektivität der OSZE in Zentralasien zu erhöhen, wurde 1995 in der usbekischen Hauptstadt Taschkent ein Verbindungsbüro eröffnet. Es soll u. a. die Durchsetzung von OSZE-Prinzipien fördern und bei der Organisation von OSZE-Aktivitäten in der Region helfen. Als der derzeitige OSZE-Vorsitzende, der polnische Außenminister Geremek, im April 1998 Zentralasien bereiste, traf er in allen fünf Hauptstädten auf großes Interesse an der OSZE. Dies gab einen wichtigen Impuls für die im Juli 1998 beschlossene Eröffnung weiterer OSZE-Büros in Kasachstan, Kirgistan und Turkmenistan. Diese Büros sollen sich um alle OSZE-Dimensionen kümmern und möglichst grenzübergreifend aktiv werden.

Die Ausweitung von OSZE-Aktivitäten in Zentralasien wird u. a. besonders von den USA unterstützt. Sie sehen darin eine Möglichkeit, die Unabhängigkeit dieser Staaten und ihre Entwicklung hin zu stabilen Demokratien zu stärken. Gleichzeitig sind damit für Washington keine weitreichenden Verpflichtungen verknüpft, und es besteht auch – anders als etwa bei der NATO – kaum die Gefahr eines Interessenkonflikts mit Moskau<sup>27</sup>.

### 3. Bewertung

Die kaspischen Staaten sind keine Aufnahmekandidaten für die NATO oder die Europäische Union. Die OSZE, in der diese Staaten vollberech-

27 Vgl. OSCE Newsletter vom April 1998, S. 5f.; Ronald Asmus (Deputy Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs), Intervention for U.S. on OSCE Security Model, in: U.S. Information & Texts vom 22. Juli 1998, S. 20–23. Die entschiedene Stärkung der Präsenz der OSZE in Zentralasien wurde auch von einem Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion „Zukunftsregion Kaspisches Meer“, das von dem Abgeordneten Gernot Erler im Juni 1998 vorgelegt wurde, gefordert.

tigte Mitglieder sind, stellt daher für sie die verbindlichste Brücke nach Europa dar. Wichtig für diese Staaten ist dabei, daß die OSZE ihnen dabei hilft, Konflikte und Minderheitenprobleme in ihrer Region in einen internationalen Rahmen einzubetten. Dies verleiht ihnen mit Blick auf Rußland ein höheres Maß an Unabhängigkeit und einen größeren Handlungsspielraum. Deswegen haben sich westliche Staaten darauf verständigt, die Bedeutung der OSZE gerade in Zentralasien zu stärken.

Gleichzeitig sind damit jedoch hinsichtlich der Konfliktbearbeitung in der Region die Grenzen der OSZE aufgezeigt. Denn nach wie vor bleibt Rußland ein wesentlicher Faktor, an dessen Interessen vorbei Konfliktlösungen nirgendwo in der Region erreichbar sein dürften. Wenn zudem – wie z. B. hinsichtlich Berg-Karabach – die Konfliktparteien nicht zu Lösungen auf der Basis eines Interessenausgleichs bereit sind, kann die Arbeit der OSZE oft über das Bemühen um Transparenz und weitere Vermittlung kaum hinausgehen.

Dennoch ist ihre Rolle nicht geringzuschätzen. Ihre Bedeutung für die Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten sowie bei der Behandlung von Minderheitenkonflikten ist nicht von der Hand zu weisen. Dabei sollten die erzielten Erfolge in Beziehung zu dem vergleichsweise geringen finanziellen und personellen Aufwand gesehen werden. Gerade hier ergeben sich Verbesserungsmöglichkeiten.

---

#### IV. Ausblick

---

Ob NATO, Europäische Union oder OSZE, keine dieser Institutionen kann in der Kaspischen Region unabhängig von den Interessen ihrer Mitgliedstaaten handeln. Dabei stehen die Sicherung des wirtschaftlichen Einflusses und des Zugangs zu Energieressourcen neben der Förderung von Marktwirtschaft und Menschenrechten im Mittelpunkt der Bemühungen.

Besonderes Anliegen der westlichen Staaten ist es, den noch jungen Staaten der kaspischen Region beim Aufbau einer langfristig unabhängigen und stabilen Demokratie zu helfen. Dazu machen sie sich die Instrumente der NATO, der EU, aber auch der OSZE zunutze. Ein wichtiger und höchst sensibler Aspekt dabei ist es, den erst seit wenigen Jahren selbständig gewordenen Staaten gegenüber Rußland den Rücken zu stärken, ohne dieses auszugrenzen. Um ihre Ziele besser zu erreichen, wol-

len sowohl die NATO als auch die EU und die OSZE ihre noch neuen Beziehungen zu den Staaten in der Doppelregion Kaukasus/Zentralasien in den kommenden Jahren intensivieren.

Alle drei Institutionen verfügen über spezifische Vor- und Nachteile: Die NATO kann sicherlich einiges im Hinblick auf die Heranführung der Militärs der noch jungen Staaten an westliche Standards von Streitkräften leisten, die in Demokratien verankert sind. Negativ schlägt dagegen zu Buche, daß sie besonders in Rußland wegen der amerikanischen Führungsrolle in der Allianz oft als gegen die eigenen Interessen gerichtet angesehen wird. Die Europäische Union kann wirtschaftlich am ehesten Hilfestellung geben, und im Unterschied zur NATO, in der die USA die erste Geige spielen, werden ihr kaum geopolitische Ambitionen nachgesagt. Aber aufgrund ihrer mangelhaft ausgebildeten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bleibt ihr Profil oft schwach. Die OSZE wiederum verfügt über sehr flexible Instrumente der Konfliktbearbeitung. Sie hat alle Staaten der kaspischen Region schon als vollberechtigte Mitglieder aufgenommen und sie damit selbst zu Akteuren gemacht. Aber wegen ihrer hohen Mitgliederzahl wirkt die OSZE oft schwerfällig, und wenn – wie im Falle Karabach – die Konfliktparteien nicht zu Lösungen bereit sind, bleibt ihr Einfluß notwendigerweise gering.

NATO, EU und OSZE leiden unter der von den unterschiedlichen Perspektiven und Interessen ihrer Mitgliedstaaten hervorgerufenen Komplexität der Entscheidungsprozesse und Instrumente. Denn alle drei Institutionen sind auf den permanenten Interessenausgleich ihrer Mitglieder angewiesen. Damit hängt wiederum die mangelhafte Koordination von NATO, EU und OSZE zusammen. Hinzu kommt, daß die Organisationen unterschiedlich zusammengesetzt und die Mitgliedstaaten unterschiedlich stark an ihren Aktivitäten interessiert sind.

Insofern liegen die Unzulänglichkeiten der Arbeit der Institutionen und besonders ihrer mangelhaften Abstimmung auch darin begründet, daß die an ihnen beteiligten Staaten selbst noch zwischen national orientierter Geopolitik und der modernen Herangehensweise der internationalen Kooperation schwanken. Daher bleibt die Frage, ob NATO, EU und OSZE entscheidend dazu beitragen können, in der Kaspischen Region Kooperation statt Konfrontation dauerhaft durchzusetzen, vorerst offen.

## **S. Neil MacFarlane: Amerikanische Politik in Zentralasien und im Transkaukasus**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43–44/98, S. 3–12

Die amerikanische Politik in Zentralasien und im Transkaukasus steht stark im Zeichen der Förderung der Energiequellen im Kaspischen Becken. Dabei versuchen die USA, unter Beteiligung amerikanischer Konzerne, diese Ressourcen dem Weltmarkt zugänglich zu machen und dadurch eine Diversifizierung der internationalen Energiequellen zu erreichen. Gleichzeitig sollen die neuen Staaten der Region in ihrer unabhängigen Entwicklung unterstützt werden. Dies soll jedoch – wie die Verfolgung der anderen Ziele auch – nicht auf Kosten der Beziehungen zu Rußland gehen. Andererseits ist Washington nach wie vor bemüht, Irans Einfluß möglichst gering zu halten. Diesbezügliche mögliche Änderungen der amerikanischen Politik hängen in großem Maße von den Entwicklungen in Teheran selbst ab.

Da auf die amerikanische Politik unterschiedliche Interessen, Werte und Lobby-Gruppen einwirken, gelang es erst in jüngster Zeit, eine einheitlichere Politik zu entwickeln. Aber noch immer ist die US-Politik sich teilweise widersprechenden Anforderungen ausgesetzt. So steht das Ziel, den Markt an kaspischen Ressourcen für amerikanische Firmen zu öffnen und die Unabhängigkeit der jungen Staaten der Region zu unterstützen, tendenziell im Widerspruch zu den ebenfalls angestrebten guten Beziehungen zu Moskau, da dieses die amerikanische Vorgehensweise oft als Einmischung in die eigene Interessensphäre ansieht. Andererseits hat die fortgesetzte Isolationspolitik gegenüber Iran zur Folge, daß Moskaus Position gegenüber den neuen Staaten der Region gestärkt wird. Das US-Ziel der Stärkung der Demokratie in der Region kann mit dem Ziel der Stabilisierung der neuen Staaten kollidieren. Schließlich wirkt sich der Einfluß der armenischen Lobby in den USA hinderlich auf die Beziehungen zum wegen seiner Ölvorräte wichtigen Aserbaidschan aus.

## **Anna Kreikemeyer: Konflikt und Kooperation in der Kaspischen Region: Russische Interessenlagen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43–44/98, S. 13–25

In der öffentlichen Wahrnehmung der internationalen Beziehungen in der Kaspischen Region dominiert ein konfliktbezogenes Perzeptionsmuster, das sich zu verfestigen droht und dabei vor allem die Rolle und die Interessen Rußlands in den Vordergrund stellt. Die konfliktiven Faktoren werden zunehmend durch geopolitische und etatistische Sichtweisen verstärkt.

Die gegenwärtigen russischen Interessenlagen lassen sich an den Varianten der beiden Kriterien *Staatlichkeit* (demokratisch, dezentral und partnerschaftlich oder autoritär, zentralistisch und hegemonial) und *Marktwirtschaftsmodell* (staatsliberal oder marktliberal) festmachen. Entsprechend diesen beiden Kriterien und ihren Varianten lassen sich die Ziele und die Art und Weise der Artikulation der herrschenden Interessengruppen sowie ihre Rolle im politischen Entscheidungsprozeß bestimmen. Dabei kann festgestellt werden, daß selbst die aktuelle Konzentration der Kräfte auf eine Wiederbelebung der russischen Volkswirtschaft kooperatives Verhalten nicht ausschließt, auch wenn derzeit wieder solche Interessengruppen im Vordergrund stehen, die sich von einer zentralen und hegemonialen Steuerung Vorteile für eine Realisierung ihrer Ziele versprechen.

In den Ressourcenkonflikten um die Förderung und den Transport von Energierohstoffen aus der Kaspischen Region wird auf russischer Seite seit etwa 1997 neben autoritär hegemonialem Verhalten eine der geopolitischen Sichtweise gegenläufige pragmatisch-ökonomische Dynamik erkennbar. Konfligierende und kooperative Interessen durchkreuzen sich. Im Nordkaukasus überwiegt aufgrund anhaltender Kriminalität und Anarchie in Tschetschenien sowie wegen des drohenden Bürgerkriegs in Dagestan die Konfliktodynamik. Auch im Transkaukasus stehen im Verhältnis Moskaus zu Aserbaidschan und Georgien weiter politische und militärstrategische Interessengegensätze im Vordergrund. Bei der Förderung und beim Transport des kaspischen Öls gibt es aber auch Kooperationsansätze, deren Bedeutung unterminiert würde, wenn sie allein als taktische oder geostrategische Manöver Moskaus angesehen würden. So beteiligen sich russische Erdölkonzerne trotz Streits um Förderrechte und Transportrouten an Förderkonsortien. Moskau mischt sich nicht in die Emanzipation Turkmenistans ein und sucht trotz politischer Spannungen die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Türkei. Auch im Verhältnis zu Kasachstan und dem Iran überwiegt angesichts aufkeimender Interessengegensätze eine kooperative Dynamik.

## **Friedemann Müller: Ökonomische und politische Kooperation im Kaspischen Raum**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43–44/98, S. 26–36

Verbindet man mit dem Begriff „Kaspischer Raum“ eine politische oder wirtschaftspolitische Einheit, so hat es diese vor fünf Jahren noch nicht gegeben. Selbst wenn die Kaspische Region mehr Öl produzierte, als sie verbrauchte, so bildete sich daraus keine zusammenhängende Energieregion. Bis zur Auflösung der Sowjetunion Ende 1991 gab es zwei Anrainer-Staaten am Kaspischen Meer, Iran und die Sowjetunion, die wenig wirtschaftliche Aktivitäten im Kaspischen Raum entwickelten. Langsam entfalteten die neuentstandenen Staaten dieser Region eigene Wirtschaftsinteressen, die sich von denen Rußlands unterscheiden.

In diesem Beitrag sollen die Fragen nach den Ressourcen, den Pipeline-Optionen, den politischen Interessen und der Rolle Europas beim Aufbau kooperativer Strukturen behandelt werden. Vor allzu großen Erwartungen eines bevorstehenden Ölreichtums der Anrainerstaaten sei gewarnt. Zirka sechs Prozent der Weltölreserven werden im Kaspischen Raum vermutet. Ein besonderes Problem stellt die Frage des Transportes dar. Die Kaspische Region ist die einzige Energieregion der Welt, die über keinen Zugang zum offenen Meer verfügt. Der Bau von Pipelines verschlingt Milliarden an Investitionen. Hinzu kommen die unterschiedlichen Interessen Rußlands, der USA, des Iran und Chinas sowie derjenigen Staaten, über deren Territorium die Pipeline-Routen verlegt werden sollen.

Das Interesse Europas an der Region liegt vor allem im Aufbau einer Infrastruktur, welche die Region mit Europa so verbindet, daß Kooperation in effizienter Weise möglich ist. Zu diesem Zweck hat die EU Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit diesen Ländern ausgehandelt. Sie sind Partner der TACIS-Programme (Technische Unterstützungsprogramme) und haben den Energiechartavertrag unterzeichnet und ratifiziert. Mit diesen Instrumenten kann die EU Einfluß auf den staatlichen Aufbau der Region nehmen. Darüber hinaus sind die Staaten der Kaspischen Region Vertragsstaaten der OSZE.

## **Hans-Georg Ehrhart/Oliver Thränert: Die Rolle von NATO, EU und OSZE in der Kaspischen Region**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43–44/98, S. 37–46

Werden die Aktivitäten der NATO, der EU und der OSZE dazu beitragen, daß sich in der Kaspischen Region Kooperation und Interessenausgleich durchsetzen? Oder wird letztlich national orientierte Geopolitik überwiegen? Angesichts der Unentschiedenheit der Politik der Mitgliedstaaten der genannten Organisationen kann diese Frage nicht abschließend beantwortet werden. Alle drei Institutionen setzen sich zum Ziel, die Unabhängigkeit der noch jungen Staaten der Region zu unterstützen, ohne dadurch Rußland auszugrenzen. Alle drei wollen ihr Engagement in der Region erhöhen.

Eine Zwischenbilanz zeigt, daß alle drei Institutionen über je spezifische Vor- und Nachteile verfügen: Die NATO kann das Verhältnis der Militärs zu den noch jungen Demokratien in der Region verbessern helfen; besonders ihre Manöver werden jedoch in Moskau als Bedrohung eigener Interessen im Zuge amerikanischer Eindämmungspolitik wahrgenommen. Die EU ist wirtschaftlich am wichtigsten; ihr werden keine geopolitischen Ambitionen nachgesagt, aber sie bleibt wegen ihrer mangelhaft ausgebildeten gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in ihrem Profil schwach. Die OSZE verfügt über differenzierte Instrumente der Förderung der Demokratie und der Menschenrechte sowie der Bearbeitung von Konflikten. Dort aber, wo die Konfliktparteien selbst nicht zu Kompromissen bereit sind, bleibt ihre Rolle notwendig begrenzt. Wegen der unterschiedlichen Zusammensetzung der Institutionen und der verschieden ausgeprägten Interessen ihrer Mitgliedstaaten an ihren jeweiligen Aktivitäten ist die Kooperation von NATO, EU und OSZE mangelhaft.