

# Politischer Jahresbericht

## Südlicher Kaukasus 2005/2006



## Tbilisi

Regionalbüro Südlicher Kaukasus Tbilisi, Juli 2005-Juli 2006

Walter Kaufmann

Heinrich-Böll-Stiftung  
Regionalbüro Südlicher Kaukasus  
Radiani St. 5  
380079 Tbilisi  
Georgien  
Leitung: Walter Kaufmann  
Fon: +995-32-227705  
Fax: +995-32-912897  
E-Mail: [kaufmann@boell.ge](mailto:kaufmann@boell.ge)  
Homepage: <http://www.boell.ge/>

### Inhalt

Zusammenfassung.....	2
1. Konflikte in der Region.....	3
2. Europäische Nachbarschaftspolitik ...	9
3. Armenien.....	11
4. Aserbaidschan.....	13
5. Georgien.....	16
Ausblick .....	20

## Zusammenfassung

Die letzten 12 Monate haben keinen der drei ethnopolitischen Konflikte in der Region einer abschließenden politischen Lösung näher gebracht. Zwischenzeitliche Hoffnungen auf einen Verhandlungsdurchbruch im Karabach-Konflikt durch wiederholte Treffen der Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans und hohen internationalen Druck wurden enttäuscht. Es rächte sich einmal mehr, dass in keinem der am Konflikt beteiligten Länder in den letzten zehn Jahre eine tragfähige „peace constituency“ für einen Kompromissfrieden vorbereitet worden ist.

Im Falle der Sezessionskonflikte um Südossetien und Abchasien erkennen sich die Konfliktparteien gegenseitig nicht einmal als solche an. Georgien präsentiert Friedenspläne, die sich vor allem an die internationale Gemeinschaft richten und spielt vor dem eigenen Volk und den secessionistischen Republiken mit militärischen Optionen. Im Wesentlichen hofft Georgien jedoch darauf, dass wachsender, von den USA auf Russland ausgeübter Druck die Bevölkerung endlich dazu bringt, ihre Unterstützung der Separatisten aufzugeben. In Abchasien würde man gerne eigene Kontakte zur EU und zu den Nachbarn am Schwarzen Meer aufbauen, um den Würgegriff des russischen Patronats zu lockern, lehnt aber entschieden jedes Angebot ab, das den Weg nach Europa nur über die Reintegration mit Georgien ermöglicht. Die südossetische Führung verzichtet auf eine eigenständige Politik und wirft sich Russland in die Arme.

In Georgien verhindert die Konzentration der politischen Elite auf den eskalierenden Gegensatz mit Russland die Nutzung der Chancen für eine langfristig angelegte, pragmatische Annäherung gegenüber den abgespaltenen Republiken. Innenpolitisch begründet die georgische Regierung von Präsident Saakaschwili ihre zunehmend autoritäre Interpretation demokratischer Prozeduren (z.B. die Missachtung der Unabhängigkeit der Justiz) mit der Notwendigkeit, das „knapp vor dem Ruin gerettete“ Land den Klauen der organisierten Kriminalität und „feindlicher Agenten“ zu entreißen und durch „revolutionäre Maßnahmen“ endgültig im modernen Westen und der NATO zu verankern. Es wächst die Gefahr, dass die polarisierende Politik des Präsidenten und Rückschritte bei Menschenrechten und Demokratie eher zur weiteren Destabilisierung des Landes führen. Allerdings hat die Regierung wichtige Erfolge bei der Konsolidierung des Staatshaushaltes vorzuweisen und konnte ihren finanziellen Handlungsspielraum für dringend benötigte Infrastrukturinvestitionen erweitern. Dank dieser hat sich die Versorgung mit Gas, Wasser und Strom erstmals seit vielen Jahren auch in den Regionen verbessert.

In Armenien hat die Regierung im Herbst 2005 durch Manipulationen eines Referendums gegen den Widerstand der Opposition die Annahme von Verfassungsänderungen bewirkt, die ganz im Sinne demokratischer Reform die Gewaltenteilung stärken und die politischen Gestaltungsspielräume der Opposition erweitern sollen. Die absurde Situation, dass die Opposition gegen von ihr selbst ursprünglich geforderte Änderungen agierte, weil sie um jeden Preis einen Abstimmungserfolg der als illegitim betrachteten Regierung verhindern wollte, hat sie selbst in eine tiefe Krise gestürzt. Das trotz wirtschaftlicher Erfolge nicht populäre Regime von Präsident Kotscharjan hat daher gute Chancen, 2008 die angepeilte Erbfolge „im System“ und damit die Übertragung des Präsidentenamtes auf Verteidigungsminister Sarkisjan erfolgreich umzusetzen.

Die Parlamentswahlen in Aserbaidschan im November 2005 haben nicht die erwartete „evolutionäre Demokratisierung“ erbracht. Nur eine marginale Zahl oppositioneller KandidatInnen erreichte nach der – nach übereinstimmender Ansicht internationaler Beobachter – manipulierten Auszählung ein Abgeordnetenmandat. Die massive politische Schwächung der Opposition wird aber eher dazu beitragen, dass gesellschaftliche Polarisierungen in Aserbaidschan zunehmen – zwischen den Profiteuren des Ölbooms und denen, die am Rande und außerhalb der Hauptstadt Subsistenzwirtschaft betreiben; zwischen Angehörigen des Aliiev-Regimes und deren radikalen politischen Gegnern, zwischen den Trägern eines westlich ausgerichteten Lebensstils und Anhängern eines fundamentalistischen Islam. Da das „Feindbild Armenien“ vor diesem Hintergrund als ideologischer Kitt benötigt wird, stehen die Chancen für eine Milderung der aserbaidchanischen Haltung im Karabach-Konflikt nicht gut.

## Konflikte in der Region

### Berg-Karabach: am kritischen Punkt?

In den seit zehn Jahren unter der Schirmherrschaft der sog. Minsk-Gruppe der OSZE geführten Verhandlungen zur Lösung des Konfliktes um die in Aserbaidschan gelegene, doch seit dem Krieg von 1991-1994 nur noch von Armeniern bewohnte und beherrschte Enklave Berg-Karabach gab es in 2005/2006 eine Art Déjà-vù:

Optimismus auf Seiten der internationalen Vermittler von der Minsk-Gruppe in Bezug auf einen angeblich unmittelbar bevorstehenden Durchbruch bei den Verhandlungen, Intransparenz über den Inhalt der Verhandlungen, gegenteilige Aussagen der beteiligten Außenminister, mit hohen Erwartungen verbundene Treffen der beiden Präsidenten, und schließlich das Scheitern der Treffen wegen fehlender Bereitschaft zur Aufgabe grundlegender Positionen, verbunden mit einer neuen Welle propagandistischer Kriegstatt Friedensvorbereitung auf der Ebene der (regierungsunabhängigen) Öffentlichkeiten. Neu ist, dass die Vermittler der Minsk-Gruppe Mitte Juni 2006 erstmals öffentlich damit gedroht haben, ihre Mission einzustellen.

Als „Window of Opportunity“ wurde von internationaler Seite seit Anfang 2006 immer wieder die Tatsache unterstrichen, dass in 2006 weder in Armenien noch Aserbaidschan Wahlen anstehen – und damit für den aserbaidschanischen Präsidenten Aliiev wie für sein armenisches Gegenüber Kotscharjan innenpolitischer Spielraum für weit reichende Kompromisslösungen in der Karabach-Frage vorhanden sei. Zentrales Element in den Verhandlungen war eine Formel, die schon Mitte der 90er Jahre diskutiert worden war: „Territorien gegen Referendum“. Gegen Zusicherung eines Referendums über den Status von Berg-Karabach in 10-15 Jahren und von internationalen Truppen überwachte Sicherheitsgarantien für Karabach sollen schrittweise (bis auf eine schmale Verbindung zwischen Berg-Karabach und Armenien) alle sieben, von Karabach-Truppen mit armenischer Unterstützung okkupierten, umliegenden aserbaidschanischen Bezirke geräumt und an Aserbaidschan zurückgegeben werden. Die Rück siedlung aserbaidschanischer Flüchtlinge in diese Regionen würde von internationalen Hilfsprogrammen gefördert. Aserbaidschan würde sich zur Öffnung der Verkehrswege nach Karabach und Armenien verpflichten.

Der Referendums-Vorschlag ist jedoch für einen echten Durchbruch ungeeignet: Die armenische Seite besteht auf der Durchführung des Referendums mit räumlicher Begrenzung auf Berg-Karabach, was selbst nach Rückkehr der aserbaidschanischen Flüchtlinge angesichts der armenischen Bevölkerungsmehrheit von 80% mit Sicherheit zur endgültigen Abspaltung führen würde. Die

aserbaidschanische Seite müsste eigens die Verfassung ändern, um ein nur in einem Landesteil durchgeführtes Referendum zuzulassen. Ein landesweit durchgeführtes Referendum dagegen würde mit Sicherheit den aserbaidschanischen Standpunkt der territorialen Integrität bestätigen. Ohne Sicherheit in der Referendums-Frage will die armenische Seite aber keines der besetzten Gebiete aufgeben. Außerdem will sie die zwischen Karabach und Armenien liegende Bezirke Latschin und Kelbadschar erst nach einem Referendum räumen, wobei sie auf Erhalt einer schmalen Landverbindung zwischen Karabach und Armenien besteht.

Aserbaidschan will die genauen Modalitäten eines Referendums einer späteren Klärung überlassen, aber sofortige Garantien für die Rückgabe aller Territorien (evtl. bis auf Latschin), sowie für die Rückkehr aller Flüchtlinge (inklusive nach Berg-Karabach) und die Demilitarisierung Karabachs.

Die Vermittler schlugen vor, die beiden strittigsten Punkte, die Klärung der Referendums-Modalitäten und die Rückgabe Kelbadschars und Latschins zu verschieben, hingegen sollte mit der Teilrückgabe, Teilrückkehr und Grenzöffnung sofort begonnen werden, um damit die Wende von der offenen Konfrontation hin zu einem Friedensprozess einzuleiten.

Im Februar und Anfang Juni 2006 scheiterte dieser Vorschlag bei zwei Treffen der Präsidenten Robert Kotscharjan und Ilham Aliiev in Paris und Bukarest. Offenbar hatten beide den Eindruck, ein wie auch immer gearteter Kompromiss in der Karabach-Frage könnte, sobald er ihrer einheimischen Öffentlichkeit bekannt werde, die Grundlagen der eigenen Macht ernsthaft gefährden. Präzedenzfall dafür ist der Fall des vormaligen armenischen Präsidenten Ter-Petrosjan, der von seiner eigenen Regierung zum Rücktritt gedrängt wurde, nachdem er Ende 1997 einen „kompromisslerischen“ Zeitungsartikel veröffentlicht hatte. Die Befürchtung, eine abschließende Konfliktregelung zu Karabach sei letztlich nicht im eigenen Interesse, ist offenbar so stark, dass sie auch durch massiven internationalen Druck (vor allem durch US-Präsident Bush und seitens des französischen Präsidenten Chirac gegenüber Aliiev und Kotscharjan) nicht ausgeräumt werden kann.

Auf Seiten des Kriegsverlierers Aserbaidschan nimmt die revanchistische Propaganda weiter zu. Es ist in Aserbaidschan geradezu Konsens, dass die „terroristischen armenischen Besatzer“ nur über massive Aufrüstung, Gewaltdrohung, und letztlich einen (erfolgreichen) Feldzug in die Knie gezwungen werden können. Deshalb müsse und werde Aserbaidschan seinen Ölreichtum vor allem in Waffen investieren. Nach Regierungsangaben soll der aserbaidschanische Verteidigungshaushalt von 200 Mio. USD 1994 auf 600 Mio. USD 2006 gesteigert werden (offizielle Angaben für Arme-

nien: 212 Mio. USD). Für die Vertreter einer solchen Strategie sind diejenigen, die offen (und nicht wie zahlreiche Regierungsvertreter und Geschäftsleute heimlich) Kontakt zur anderen Seite und zu Karabach-Armeniern unterhalten, „Verräter“ und werden daher von der Regierung und vielen Medien öffentlich angegriffen.

Auf armenischer Seite, insbesondere auf Seiten der aus dem offiziellen Verhandlungsprozess ausgeschlossenen Karabach-Armenier, nimmt dagegen die Bereitschaft immer mehr ab, überhaupt irgendwelche der offiziell „Sicherheitszone“ genannten aserbaidischen Regionen als Folge einer Verhandlungslösung zurückzugeben. Der Konflikt gilt den meisten als entschieden; nach ihrer Einschätzung ist das Risiko eines neuen Krieges für Aserbaidschan wegen der damit verbundenen Gefährdung seiner Öleinnahmen und möglichen armenischen Angriffe auf seine Ölfelder viel zu groß. Damit ist schon die Erfüllung der Minimalforderung an die Armenier, nämlich die Rückgabe der besetzten Territorien bis auf die Landverbindung zwischen Armenien und Berg-Karabach, in Frage gestellt.

Mit dem angedrohten Rückzug der Minsk-Gruppe, deren amerikanischer Co-Vorsitzender schon direkt nach dem Scheitern des Bukarest-Gipfels ausgewechselt wurde, würde nicht nur die Aussicht auf einen Friedensprozess, sondern sogar der derzeit einzig bestehende Verhandlungsprozess aufgegeben. Am Status quo würde dies wahrscheinlich auf längere Sicht nichts ändern; die gegenwärtige Situation ist voller immanenter negativer Dynamiken: der zunehmenden Entfremdung, der massiven Aufrüstung, der schwindenden Demokratisierungsperspektiven.

### **Südostsetien: Verschlechterung trotz Friedensplänen**

Im Dezember 2005 sah es kurze Zeit so aus, als hätten politische Vernunft und internationales Drängen eine Bresche für eine grundlegende, etappenweise Annäherung im georgisch-südostsetischen Verhältnis geschaffen. Mehrfach hatte der georgische Präsident Saakaschwili seinen „Friedensplan“ in modifizierter Form präsentiert, der in Etappen die Demilitarisierung der Konfliktzone, ökonomische Rehabilitierung und schließlich Maßnahmen zum Vertrauensaufbau vorsah, mit denen man auf dem Weg zu einer abschließenden Regelung der Statusfragen „innerhalb der territorialen Integrität Georgiens“ gelangen könnte. Als Antwort stellte der südostsetische De-facto-Präsident Kokoity seinerseits einen Friedensplan vor, der im wesentlichen die von Saakaschwili vorgeschlagenen Etappen bestätigte und passagenweise wie vom georgischen Plan abgeschrieben erschien, allerdings mit dem Unterschied, seinerseits die Unabhängigkeitsentscheidung Südostsetiens zu betonen.

Eigentlich hätte man nun intensive Verhandlungen im Rahmen der von der OSZE geleiteten „Gemeinsamen Kontrollkommission“ (Joint Control Commission, JCC) erwarten können, an der neben Georgien und Südostsetien auch Vertreter Nordostsetiens (zu Russland gehörende Autonome Republik) und Russlands beteiligt sind. Doch statt die Gemeinsamkeiten der beiden Pläne herauszuarbeiten und konkrete Maßnahmen zu ihrer Umsetzung zu verabreden, haben sich die Konfliktparteien im ersten Halbjahr 2006 wieder deutlich voneinander entfernt.

Für die Annahme, dass es sich bei den „Friedensplänen“ letztlich auf beiden Seiten eher um propagandistische Schachzüge als um Ansätze einer konsistenten Strategie zur Konfliktbeilegung handelte, sprechen verschiedene Faktoren:

Die unsinnige Fristsetzung des Saakaschwili-Plans auf ein Jahr entsprach dem ungeduldigen, auf schnelle und dramatische Erfolge orientierten Politikstils Saakaschwilis und zog damit zugleich seine Bereitschaft in Zweifel, tatsächlich an einer friedlichen, nur über einen längeren Zeitraum und in Etappen erreichbaren Konfliktlösung arbeiten zu wollen.

Einige positive Schritte, die vom georgischen Staatsminister für Konfliktregulierung und Vertreter in der JCC, Khaindrava, auf georgischer Seite vorgebracht wurden, so vor allem die Verabschiedung eines Restitutionsgesetzes für die Opfer der in der Eskalationsphase des Konfliktes 1991/2 Vertriebenen (vor allem Südostseten aus verschiedenen Landesteilen Georgiens), wurden umgehend von abenteuerlichen Gewaltaktionen aus den in der Südostsetien-Frage ganz eigenständig agierenden „Machtministerien“ für Innere Angelegenheiten und Verteidigung konterkariert. Zuletzt wurden im Mai 2006, nachdem man sich in der JCC gerade auf einige Demilitarisierungsschritte und neue Verhandlungsrunden geeinigt hatte, 40 Südostseten von georgischen Polizisten verhaftet und auf der Polizeistation von Gori massiv verprügelt. Zur Freipressung dieser Gefangenen wurden auf südostsetischer Seite wiederum mehrere Männer aus einem georgischen Dorf Südostsetiens verhaftet und misshandelt. Zwar wurden alle Gefangenen bald freigelassen, doch die Ergebnisse der Verhandlungen der letzten drei Monate waren wieder zunichte gemacht. Der für die Verhandlungen mit Südostseten zuständige Minister Khaindrava bezeichnete diese Verhaftungsaktion bei einer Diskussion im Büro der Heinrich-Böll-Stiftung als eine „antigeorgische Aktion“, ausgeführt von Kräften des georgischen Innenministeriums „im Sinne Russlands“.

Eine politische Aufarbeitung der georgischen Verantwortung für die Eskalation des Ossetien-Konflikts unter dem ersten Präsidenten Gamsachurdia und seiner radikal nationalistischen und ethnozentristischen Politik findet bis heute nicht statt. Stattdessen dä-

monisiert die georgische Seite Südossetien als Einfallstor für Drogen und Waffen und sicheren Hafen Krimineller und Söldner, von dem Gefahr für die Sicherheit der ganzen Region ausgehe. Wie zur Ankündigung einer anstehenden Militäraktion spricht schließlich der mächtige georgische Verteidigungsminister Okruaschwili seit Monaten davon, er werde „entweder das Neue Jahr in der (südossetischen Hauptstadt) Zchinwali feiern oder zurücktreten“.

Die südossetische Seite wiederum verfügt trotz vereinzelter gegenteiliger Verlautbarungen über keinerlei politische Autonomie von Russland. Die Regierung des Präsidenten Kokoity besteht zum Großteil aus von Russland geschickten Statthaltern, die weder über eine ethnische noch eine biographische Verbindung zu Südossetien verfügen, sondern (wie im Falle des Premierministers, eines früheren sibirischen Ölindustriellen) nur dorthin delegiert wurden. Der südossetische „Präsident“ Eduard Kokoity sammelt politisches Kapital im Vorfeld der für Herbst 2006 angesetzten Präsidentschaftswahlen, indem er sich als Beschützer der südossetischen Unabhängigkeit gegenüber einer anstehenden georgischen Militärinvasion porträtiert.

Die häufigen Verletzungen der JCC-Vereinbarungen durch Georgien nützen ihm und seinen russischen Unterstützern zur Untermauerung seiner Argumente. Dabei gibt Kokoity „Unabhängigkeit“ nur als ein Etappenziel an, auf dem Weg zur „Wiedervereinigung mit den nordossetischen Brüdern“ und damit dem Anschluss Südossetiens an Russland. Im Frühjahr 2006 beantragte Kokoity beim Russischen Föderationsrat die Aufnahme Südossetiens, dessen ossetischer Bevölkerungsteil mittlerweile mit überwiegender Mehrheit die russische Staatsbürgerschaft angenommen hat, in die russische Föderation – zunächst nur ein Schritt provokativer Propaganda, der vom Föderationsrat an die Ausschüsse verwiesen wurde, aber zukünftige mögliche Eskalationsstufen andeutet. Die Bevölkerung Südossetiens, die bis heute zu gleichen Teilen georgisch und südossetisch ist, wird als Geisel gehalten zwischen der Furcht vor einer militärischen Revanche Georgiens und der aussichtslosen Perspektive eines Anschlusses an Russland.

Eine kürzlich in Brüssel veranstaltete internationale Geberkonferenz erbrachte 7,9 Mio. Euro an Spendenzusagen für die ökonomische Rehabilitation der Konfliktregion. Doch offenbar können auch solche Bemühungen der OSZE und anderer internationaler Akteure, durch wirtschaftliche Rehabilitation und politische Anreize Spannungen abzubauen, bislang nicht verhindern, dass dieser Konflikt um eine von einigen 10.000 Menschen bewohnte Bergregion in den Augen der Verantwortlichen offenbar als politisch-militärisches Kräftemessen zwischen dem in die NATO strebenden und von den USA unterstützten Georgien und dem ein

Drittel seiner Militärkraft im Nordkaukasus konzentrierenden Russland zu interpretieren und zu entscheiden ist.

### **Abchasien: ein Schritt vor, zwei zurück**

Der größte Unterschied zwischen dem Abchasien- und dem Südossetien-Konflikt besteht darin, dass in Abchasien die politische Elite im Einklang mit großen Teilen der Bevölkerung bestrebt ist, einen tatsächlich unabhängigen abchasischen Staat aufzubauen. Zwar pflegen die Abchasen enge Beziehungen in den Nordkaukasus (auch über bestehende ethnisch-kulturelle Bindungen hinaus), doch wird die politische, wirtschaftliche und militärische Abhängigkeit von Russland eher als ein notwendiges Übel betrachtet, das angesichts der einhelligen Unterstützung der westlichen Welt für das „viel größere Übel“ Georgien einstweilen alternativlos sei.

Nachdem bei den Präsidentenwahlen im Winter 2004/2005 die erfolglosen russischen Erpressungsversuche zur Durchsetzung des „Kreml-Kandidaten“ für massive interne Konflikte an der Schwelle zum Bürgerkrieg und für eine starke Ernüchterung auf abchasischer Seite über die russischen „Freunde“ gesorgt hatten, konsolidierte sich die Situation in Abchasien unter der Regierung des neu gewählten Präsidenten Bagapsch politisch und wirtschaftlich auf niedrigem Niveau. Dies betrifft die energische Bekämpfung grassierender Kriminalität durch Premierminister Ankvab, wirtschaftliche Belebensmaßnahmen für die Landwirtschaft und einige Produktionsbetriebe sowie die Vereinfachung und Effektivierung des Steuersystems und die Stabilisierung des Haushalts.

Insgesamt bleibt Abchasien aber in ausschließlicher Abhängigkeit von Russland – als Zielmarkt seiner landwirtschaftlichen Produkte, als Herkunftsland der dringend benötigten Touristen, und vor allem als militärische Schutzmacht und politischer Patron in allen strategischen und sicherheitsrelevanten Fragen. Außerdem verfügen ca. 80% der Einwohner Abchasiens mittlerweile über einen russischen Pass, da nur dieser angesichts der internationalen Isolation Abchasiens ihnen die Möglichkeit zu Auslandsreisen gibt. Auch wenn Abchasien insgesamt viel mehr Aufbauleistungen im Sinne tatsächlicher Eigenstaatlichkeit (funktionierende Institutionen, Ansätze tatsächlicher Gewaltenteilung, recht dynamische Zivilgesellschaft) vorzuweisen hat als Südossetien, kann von einer De-facto-Unabhängigkeit nur in Bezug auf Georgien, nicht aber in Bezug auf Russland gesprochen werden – im übrigen eine Feststellung, der man in Abchasien gewöhnlich mit dem Verweis auf die „US-hörige Regierung Georgiens“ begegnet.

Bemühungen zur Überwindung des georgisch-abchasischen Gegensatzes sind leider in den letzten Monaten nicht wirklich vorangekommen. Im Gegenteil scheint derzeit die Enttäuschung zwi-

schenzeitlich gehegter Hoffnungen auf beiden Seiten zu einer Verhärtung der Positionen zu führen.

Auf georgischer Seite erwartete man sich von Präsident Bagapsch, der ja zunächst gegen den Widerstand des Kreml an die Macht gekommen war, eine Politik, die auf zu georgischen Bedingungen unterbreitete Kooperationsangebote eingehen und in sicherheitsrelevanten Punkten Flexibilität zeigen würde. Die mögliche Kooperation betrifft vor allem die Wiedereröffnung der durch Abchasien führenden Schwarzmeer-Eisenbahntrasse von Sotschi (Russland) nach Tbilisi, eine Verbindung, an der vor allem das nach Ost und West blockierte Armenien wegen seiner wirtschaftlichen Kooperation mit Russland stark interessiert ist.

Dieses Projekt wurde zwar von einer russisch-abchasisch-georgischen Vorbereitungskommission geprüft, und im Mai 2006 wurde in Moskau ein Konsortium der russischen, georgischen, armenischen und abchasischen „Staatsbahnen“ zur Wiederherstellung der Eisenbahnverbindung gegründet. Doch noch scheint es wegen zahlreicher politischer Probleme offen, ob das Projekt in absehbarer Zeit realisiert werden kann. In Abchasien kritisiert die Opposition das Projekt als „pro-georgisch“, und in Georgien will man jede eventuelle Status-Aufwertung für die Abchasen vermeiden. Besonders strittig dürfte die Frage der Zollkontrollen werden, fordern doch die Georgier, an der international als georgisch-russisch ausgewiesenen, de facto abchasisch-russischen Grenzlinie eigene Zollstationen aufzubauen.

Andere Zugeständnisse von den Abchasen fordern die Georgier vor allem in Bezug auf die Internationalisierung der von Russland gestellten „GUS-Friedenstruppen“ an der Waffenstillstandslinie und auf eine internationale Überwachung des Gali-Distrikts, dem überwiegend von rückgekehrten Georgiern bewohnten südlichen Bezirk Abchasiens.

Nachdem die von abchasischer Seite zunächst in den georgischen Präsidenten Saakaschwili gesetzten verhalten positiven Erwartungen durch dessen aggressiv-populistische Rhetorik von der unmittelbar bevorstehenden „Rückkehr nach Suchumi“ und dem Ausbleiben jeglicher politischer Initiative enttäuscht wurden, wuchs im Zusammenhang mit der Ernennung Irakli Alasaniyas zum verantwortlichen Abchasien-Berater des Präsidenten der Optimismus. Alasania, ein junger, im Westen ausgebildeter Jurist, dessen Vater im Abchasien-Krieg als General ums Leben gekommen war, hatte sich durch seine sehr ernsthafte und differenzierte Art der Auseinandersetzung mit den Ursachen des Konfliktes und mit der georgischen Verantwortung für dessen Eskalation schon zuvor Respekt bei informellen Treffen mit abchasischen Gesprächspartnern verschafft. Nur zwei Tage nach seiner Ernennung wurde er in Abcha-

sien zum Antrittsbesuch empfangen, und gleich beim ersten Besuch einigte man sich auf die Wiederbelebung eines seit 2001 stillgelegten Verhandlungsformates, nämlich des so genannten „Koordinationsrates“ unter UN-Ägide, bei dem paritätisch besetzte Arbeitsgruppen zu Sicherheitsfragen, ökonomischer Zusammenarbeit und Flüchtlingsrückkehr beraten.

Im Mai reiste der abchasische De-facto-Außenminister Schamba nach Tbilisi zur ersten Sitzung dieses Gremiums. Bei dieser Gelegenheit präsentierte er den als „Schlüssel zur Zukunft“ titulierten Friedensplan von Präsident Bagapsch, der neben bekannten Elementen (Vertrauensaufbau, wirtschaftliche Rehabilitierung, Festhalten an russischen Friedenstruppen, Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen zwischen Georgien und Abchasien als unabhängige Staaten) das ausdrückliche Interesse der abchasischen Führung an einer Einbeziehung in die Europäische Nachbarschaftspolitik bekundete.

Obwohl die georgische Seite nach eigenem Bekunden „seit zwei Jahren“ an einem eigenen Friedensplan arbeitete, dauerte es mehrere Wochen, bis die Georgier ihre „Roadmap“ zum Frieden vorlegten – wiederum im wesentlichen die Bekräftigung georgischer Standpunkte, die als Endpunkt den Abchasen eine „weitgehende Autonomie“ in einem gemeinsamen Staatswesen einzuräumen bereit sind, allerdings erst nach Rückkehr aller georgischen Flüchtlinge nach Abchasien (und der damit verbundenen Wiederherstellung der alten Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Georgier). Anstatt nach konstruktiven Elementen in den Vorschlägen der jeweiligen Gegenseite zu suchen, wurden beide Dokumente jeweils als „komplett unakzeptabel“ zurückgewiesen. In dieser Situation gelang es wegen der aktuellen Auseinandersetzungen um die russischen Friedenstruppen nicht einmal, ein für den Vertrauensaufbau wichtiges Gewaltverzichts-Dokument zu unterzeichnen (zu dieser Auseinandersetzung siehe auch der folgende Abschnitt des Berichts zum georgisch-russischen Gegensatz).

Entmutigend ist jedoch vor allem die jüngste Personalentscheidung Präsident Saakaschwilis, den gerade erst etablierten Sonderberater Irakli Alasania, als UN-Botschafter nach New York zu „verbanen“ und damit aus dem direkten Verhandlungsprozess zu entfernen. Alasania hatte erklärt, gemeinsam mit den Abchasen eine „gemeinsame und offene Bewertung der Ereignisse von 1992/93“ finden zu wollen und sich damit der Diskussion um die georgische Verantwortung offen zu stellen. Verbunden mit dem seit über einem Jahr andauernden Boykott der informell geführten georgisch-abchasischen Dialogtreffen durch Mitglieder der georgischen Führung legt dies den Schluss nahe, dass Saakaschwili nicht wirklich an einem kontinuierlichen, gleichberechtigten Dialogprozess mit der abchasischen Gegenseite interessiert ist, für den Alasania

stand. Nach Überzeugung Saakaschwilis – und der Mehrheit der Georgier – handelt es sich beim Abchasien-Konflikt nicht um einen Konflikt zwischen Georgiern und Abchasen, sondern zwischen Georgiern und Russen, der daher nur auf dieser Ebene (und mit entsprechender amerikanischer Unterstützung für Georgien) gelöst werden sollte.

Dass diese Annahme irrtümlich ist und die Chancen auf eine Reintegration der abchasischen Gesellschaft in einen gemeinsamen georgisch-abchasischen Staat mit der Zeit immer geringer werden, wird für jeden deutlich, der sich über längere Zeit in Abchasien aufhält. Diesem Befund widerspricht auch nicht, dass derzeit einer internationalen Anerkennung eines unabhängigen Abchasien keinerlei Chancen eingeräumt werden können, so gerne und oft Abchasen in letzter Zeit auch auf den „Präzedenzfall Kosovo“ verweisen mögen.

### **Georgisch-russischer Gegensatz: billige Kugeln und gepanschter Wein**

Direkt mit den Auseinandersetzungen um Südossetien und Abchasien verbunden, aber darüber noch hinausgehend haben sich die politischen Beziehungen zwischen Russland und Georgien in den letzten Monaten so verschlechtert, dass man sie als „offen feindlich“ bezeichnen kann. Es vergeht kaum ein Tag, an dem nicht Präsident Saakaschwili oder ein Mitglied seiner Umgebung Russland der offenen (Südossetien und Abchasien) oder verdeckten Aggression (Spionage, Blockade der Energiezufuhr, Unterstützung Krimineller etc.) bezichtigt. Die russische Rhetorik steht dem nicht nach – Kremlberater Gleb Pavlovskij wurde kürzlich mit einem von US-Präsident Bush auf Saddam Hussein gemünzten Zitat vernommen, demzufolge im Verhältnis auf Georgien und seinen Präsidenten „eine Kugel womöglich billiger sei als ein Krieg“. In russischen Meinungsumfragen nach den „Feinden Russlands“ rangiert das kleine Georgien gleich nach den USA auf Platz 2, während man in Georgien eher davon ausgehen kann, dass die Regierung mit ihrer aggressiv antirussischen Rhetorik längst nicht bei allen im Land Anerkennung findet.

Begonnen hatte das Jahr mit der so genannten „Gaskrise“, dem durch drei gleichzeitige Sprengstoffexplosionen an den wichtigsten Versorgungsleitungen im Nordkaukasus hervorgerufenen Lieferstopp russischen Gases an Georgien und Armenien. Hinzu kamen zuvor Sabotageakte an wichtigen Überlandstromleitungen in Georgien, so dass in Tbilisi und vielen Landesteilen während der kältesten Wintertage des Jahres nicht geheizt werden konnte. Für die Explosionen im Nordkaukasus wies Präsident Saakaschwili in unweideutigen Äußerungen der russischen Führung die Verantwor-

tung zu. Während Armenien die Knappheit mit eigenen Gasvorräten überbrücken konnte, gelang es Georgien nur dank eilig abgeschlossener Gaskäufe in Aserbaidschan und Iran, nach zwei Wochen die Situation zu stabilisieren.

Kern des georgisch-russischen Gegensatzes ist die strategische Westorientierung weiter Teile der georgischen politischen Elite und deren unbedingter Wille, noch in diesem Jahrzehnt der NATO beizutreten und sich damit irreversibel der von Russland traditionell im Südkaukasus beanspruchten Vorherrschaft zu entziehen. Wichtigster Austragungsort des Streites sind die schon beschriebenen Sezessionskonflikte in Südossetien und Abchasien: Der Beschluss des georgischen Parlamentes, von der eigenen Regierung die Aufkündigung der Zustimmung zur Präsenz russischer Friedenstruppen in Südossetien zu verlangen, löste in Russland geradezu hysterische Reaktionen bei Dumafraktionen und Außenpolitikern aus und führte umgehend zur zeitweiligen Visasperre für alle Georgier (Georgien ist als einziges GUS-Land von Russland mit Visapflicht belegt worden, selbstverständlich mit Ausnahme Südossetiens und Abchasiens).

Der Visasperre folgte der Bann georgischen Weins und georgischen Mineralwassers aus „sanitären Gründen“. In der Tat ist seit vielen Jahren bekannt, dass Millionen von Hektolitern gepanschten oder gefälschten Weins von Georgien nach Russland gelangen oder sogar dort unter georgischem Etikett hergestellt werden. Präsident Putins Versicherung, dass die plötzliche Bemühung der russischen Sanitätsbehörden zur Behebung dieses Problems natürlich nichts mit aktuellen politischen Entwicklungen zu tun habe, darf als offener Zynismus bezeichnet werden. Saakaschwili reagierte mit der Erstaunen hervorrufenden Ernennung seines als Falken bekannten Verteidigungsministers (sic!) Okruaschwili zum „Sonderbeauftragten“ für die Erschließung neuer Märkte für georgischen Wein – bislang waren mindestens 80% des Weinexports nach Russland gegangen.

Offenbar um im Vorfeld des im Juli 2006 in Petersburg ausgerichteten G8-Gipfels Dialogbereitschaft zu demonstrieren, empfing der russische Präsident Putin seinen georgischen Amtskollegen am 13. Juni zu einem mitternächtlichen Gespräch. Einziges Resultat: Die Wiederherstellung der direkten Kommunikation zwischen den Präsidenten – in keinem der bestehenden Streitpunkte hatte das Treffen irgendeine Annäherung gebracht. In Bezug auf die Sezessionskonflikte verwies Putin Saakaschwili (zu Recht) auf die Verantwortung der Georgier, sich ernsthaft für den Dialog mit Südosseten bzw. Abchasen zu engagieren; seinerseits verwahrte sich Saakaschwili (zu Recht) gegen die unmittelbare Einmischung Russlands in innere Angelegenheiten Georgiens zugunsten der Sezessionisten.

Im Schatten der beschriebenen Eskalationen einigten sich Georgien und Russland Ende März abschließend auf den Abzug der russischen Militärbasen aus Georgien bis Ende 2008. Direkt im Anschluss daran begann Russland mit dem Abzug schwerer Waffen aus der Basis in Akhalkalaki, an der Grenze zu Armenien. Material und Truppen der russischen Basen sollen zu einem Drittel nach Armenien und zu zwei Dritteln in den Nordkaukasus verbracht werden; eine Truppenverschiebung, die im komplexen Kräftegeflecht des Kaukasus wieder erhebliche Auswirkungen an anderen Stellen mit sich bringt.

In offensichtlichem Widerspruch zur Abgrenzung auf deklaratorischer Ebene gegenüber dem nördlichen Nachbarn betreibt die georgische Regierung seit Jahren eine Privatisierungspolitik, die dem Zustrom russischen Kapitals Tür und Tor öffnet. Die liberale Lesart vom „Geld, das nicht stinkt“, führt in diesem Fall in die Irre: Das Kapital, mit dem verschiedene, teilweise mit georgischen Strohmännern agierende, Konsortien georgische Häfen, Großbetriebe und vor allem die Energieinfrastruktur (Gas- und Stromnetzwerke) aufkaufen, gehört russischen Staatsbetrieben wie GASPROM und ist damit als politisches Instrument einsetzbar. Schließlich haben etwa die letzten Monate im russisch-ukrainischen Verhältnis gezeigt, dass tatsächlich russische Außenpolitik in wesentlichen Bereichen von GASPROM und nicht vom Außenministerium gemacht wird.

Die Frage, ob hinter den georgischen Privatisierungsentscheidungen einfach nur ultraliberale Auffassungen und die Entschlossenheit stehen, Auslandsinvestitionen gleich welcher Couleur zu begrüßen, oder ob Verschwörungstheorien zutreffen, nach denen z.B. der für Wirtschaftsreformen zuständige Staatsminister Kacha Bנדukidse (vor seiner Berufung einer der wichtigsten russischen „Oligarchen“) und Temur Alasania, der sagenumwobene Onkel Saakaschwilis, ein altgedienter KGB-Mitarbeiter, der noch unter Jelzin in der russischen UN-Vertretung arbeitete, als „graue Kardinäle“ die Fäden in eine ganz andere als in die offiziell deklarierte Richtung ziehen, entzieht sich angesichts der Intransparenz dieser Vorgänge einer ernsthaften Analyse.

### **Aktivitäten der Heinrich-Böll-Stiftung**

In ihrem Programm „Konflikttransformation“ konzentriert sich die Heinrich-Böll-Stiftung auf die Förderung bzw. Initiierung innergesellschaftlicher Auseinandersetzung mit den Ursachen des Abchasien- bzw. des Karabach- Konflikts und der Verantwortung der jeweils eigenen Seite für eine Überwindung der Blockaden. Die Stiftung und ihre Partner tun dies mithilfe von Dokumentarfilmen, Publikationen und einer Vielzahl öffentlicher Diskussionsveranstaltungen.

So wurde der von einem georgisch-abchasischen Filmteam gedrehte Dokumentarfilm „Karabach“ im letzten Jahr in 11 armenischen Regionen präsentiert, begleitet von öffentlichen Diskussionen und Talkrunden in lokalen Fernsehstationen. In Abchasien und in Communities von Abchasien-Flüchtlingen in Georgien führt die Stiftung gemeinsam mit dem Ost-West-Europäischen Frauennetzwerk e.V. regelmäßig Seminare durch, in denen sich Frauen und Männer eigene Konflikterfahrungen analysieren und geschlechtsspezifische Verhaltensweisen identifizieren, die eskalierend oder dialogfördernd wirken können.

Gemeinsam mit anderen westlichen Organisationen, vor allem der britischen NGO Conciliation Resources, organisiert sie informelle Dialoge zwischen den Konfliktparteien, in die PolitikerInnen, JournalistInnen und NGO-VertreterInnen eingebunden sind. Ein besonderes Anliegen ist ihr die Öffnung der international nicht anerkannten Regionen Berg-Karabach und Abchasien gegenüber Kontakten in den Westen, und die Einbeziehung dieser Regionen in die Arbeit zu Demokratisierungsfragen, Genderthemen etc., da die bisher dominierende Politik der Isolation dieser Regionen nur zur Verhärtung der Konflikte beigetragen und die Entwicklung alternativer Optionen jenseits der bekannten Entweder-oder-Fragen behindert hat.

Einen besonderen Beitrag zum Thema Konflikttransformation leistet das regionale Sur-place-Stipendienprogramm der Stiftung, in dessen Rahmen jährlich bis zu 25 junge SozialwissenschaftlerInnen aus allen südkaukasischen Regionen zu konfliktrelevanten Themen („Das Eigene und das Fremde“, „informelle und formelle Macht“ etc.) forschen und sich regelmäßig zu Arbeitstagungen treffen. Ehemalige StipendiatInnen der Stiftung aus Armenien und Aserbaidschan arbeiten mittlerweile an gemeinsamen Follow-up-Projekten, bei denen nationalistische Geschichtskonstruktionen beider Seiten analysiert werden bzw. die Interaktion von Dörfern an der armenisch-aserbaidschanischen Grenze untersucht wird.

Derzeit bereitet die Stiftung die Durchführung von 25 dezentralen Dokumentarfilmfestivals zu Menschenrechten und Konfliktbearbeitung vor, die im Sommer 2007 in allen politischen Regionen des Südkaukasus stattfinden werden.



## Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Im Juni 2004 wurden die drei südkaukasischen Staaten nach langen internen Auseinandersetzungen zwischen (und innerhalb von) Rat und Kommission der EU in die „Europäische Nachbarschaftspolitik“ aufgenommen. Damit gehören auch sie nun zur Zielgruppe einer Strategie, mit der die EU ihre Anrainerstaaten, die auf lange Sicht keine realistische Beitrittsperspektive haben, durch das Angebot privilegierter Zugänge zum EU-Binnenmarkt, Reisefreiheit und andere Vergünstigungen zu politischen und wirtschaftlichen Reformen anhalten und diese durch Expertise und finanzielle Hilfe voranbringen will.

Mittlerweile stehen die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und den Regierungen von Armenien und Georgien zu den jeweiligen „Nationalen Aktionsplänen“ vor dem Abschluss; im Falle Aserbaidschans gibt es Verzögerungen. Die Aktionspläne definieren die Prioritäten und die wichtigsten Aufgaben für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den jeweiligen Staaten sowie die Reformbereiche, auf die die politische und finanzielle Unterstützung der EU für die Jahre 2007-2011 konzentriert werden soll.

Die genannten Prioritäten ähneln sich für alle drei Länder und werden zum Teil auch mit identischen Formulierungen beschrieben: Reformen des Justizwesens und des Strafvollzugs nach Vorgaben des Europarates, Schutz der Menschenrechte gemäß internationaler Konventionen, Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas durch Reform des Zoll- und Steuerwesens sowie Eindämmung von Korruption, Modernisierung des Energie- und Transportsektors unter Transitgesichtspunkten, Reform und Stärkung des Grenzmanagements (Bekämpfung illegaler Migration und des Drogen- und Waffenhandels), sowie Förderung regionaler Kooperation.

Im Falle Aserbaidschans wird besonders die Reform des Wahlrechts hervorgehoben, die Stärkung der Pressefreiheit und Bemühungen zur Diversifizierung der aserbaidschanischen Volkswirtschaft. Im armenischen Plan wird die Sicherung der Versammlungsfreiheit und die Stärkung des Eigentumsrechts betont. Für Georgien wurde die „Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik“ auf Verlangen Georgiens als eigene Priorität in den Plan aufgenommen, die im folgenden dann im wesentlichen als Zusammenarbeit im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus konkretisiert wird.

Auf der Ebene der „Ziele und Aktionen“ werden in den Papieren eine Vielzahl von Maßnahmen genannt, deren komplette Umsetzung bis zum Jahre 2011 aus den südkaukasischen Staaten tatsäch-

lich kaum wieder zu erkennende Gemeinwesen formen würde: Mit klarer Gewaltenteilung, starken Lokalverwaltungen, unabhängigen und transparenten Justizsystemen, einfachen Zoll- und Steuerbestimmungen, und ausgestattet mit modernen Infrastrukturen, die – nach Beilegung der regionalen Konflikte mit Hilfe der EU – die dynamisch voranschreitende regionale Integration des Südkaukasus und darüber des gesamten Schwarzmeerraums erleichtern.

Es mag verwundern, dass bei soviel beabsichtigter Einmischung der EU in die inneren Angelegenheiten dieser Länder die Verhandlungen um die ENP-Aktionspläne nicht von großer öffentlicher Resonanz und erregten innenpolitischen Auseinandersetzungen oder Parlamentsdebatten begleitet wurden und werden. Im Gegenteil wird man bis heute bei der überwiegenden Mehrzahl politischer Entscheidungsträger und Ministerialer Schwierigkeiten haben, fachkundige Auskünfte zur Substanz der ENP zu erhalten, selbst wenn sie persönlich qua Amt für die Umsetzung mitverantwortlich sind. Mit den Verhandlungen befasst sind bestenfalls Politiker aus der zweiten Reihe, die in der eigenen Regierung kaum über Durchsetzungsmacht gegenüber den Einzelressorts verfügen.

Für das ganz offensichtliche Relevanzdefizit der ENP in den Angenden der südkaukasischen Hauptstädte könnten viele Gründe angeführt werden, die wichtigsten sind jedoch folgende:

Die ENP bietet den südkaukasischen Staaten ganz ausdrücklich keine Beitrittsperspektive selbst für den unwahrscheinlichen Fall einer idealen Umsetzung aller Reformvorhaben. Obwohl diesseits des Beitritts mit der Öffnung des EU-Binnenmarktes, Reise- und Visaerleichterungen, Einbeziehung in den europäischen Kultur- und Bildungsaustausch und die (unspezifizierte) Teilhabe an der (ebenfalls bislang nur in Umrissen erkennbaren) europäischen Außen- und Sicherheitspolitik durchaus bedeutende Privilegien angeboten werden, gilt im geopolitisch aufgeladenen politischen Diskurs des Südkaukasus nur die eindeutige Zuordnung zu Blöcken als wichtig. Mühsame – und für die jeweilige Machtelite sogar potentiell gefährliche – Reformen anzugehen ohne einen eindeutigen Gewinn auf dem geopolitischen Schachbrett in Aussicht zu haben, ist nicht populär. In Georgien stellt zudem der angestrebte NATO-Beitritt die ENP völlig in den Schatten; er scheint aus geopolitischen Gründen viel leichter erreichbar als der kaum realistische EU-Beitritt. Dass auch der NATO-Beitritt mit fundamentalen innenpolitischen Reformen verbunden ist, die in vielem den ENP-Schritten gleichen, wird – wenn überhaupt – nur ungern wahrgenommen.

Obwohl „Politik“ genannt, wird die ENP von vielen noch nicht als solche wahrgenommen, sondern eher als ein weiteres Hilfsprogramm einer bedeutenden westlichen Geber-Organisation, die ihre finanziellen Zusagen eben mit einem entsprechenden Textapparat verbindet. Dies betrifft vor allem auch die zivilgesellschaftlichen

Akteure, die erst langsam das politische Potenzial der ENP erkennen, das nur durch kontinuierliches Monitoring und Lobbyarbeit gegenüber den Regierungen und der EU erschlossen werden kann. Finanziell ist der Betrag von ca. 400 Mio. Euro, die pro Land für die Jahre 2007-2013 als ENP-Instrument (ENPI) eingesetzt werden sollen, zumindest für Georgien und Armenien nicht unbedeutend, aber auch nicht groß genug, um der ENP aus budgetären Gründen einen Spitzenplatz zu sichern.

Es gibt zahlreiche Interessen an einer politischen Rolle der EU, die mit der ENP nicht abgedeckt werden. So will vor allem Georgien die EU als politischen Partner in der Auseinandersetzung mit Russland auf seine Seite ziehen und von der EU die unbedingte Unterstützung für die Wiederherstellung der territorialen Integrität des Landes zugesichert bekommen. Zwar leistet dies die EU formal auch, indem im Aktionsplan mehrfach die territoriale Integrität unterstrichen wird. Aus guten Gründen gibt es in der EU aber in Bezug auf Russland und auch auf den Umgang mit den De-facto-Republiken Abchasien und Südossetien Anschauungen und Interessen, die mit einer hundertprozentigen Übernahme der georgischen Perspektive nicht kompatibel sind. Auch im Fall des Karabach-Konflikts führt die Weigerung der EU, sich auf eine Seite zu schlagen, zu Problemen bei den ENP-Verhandlungen: Hier besteht Aserbaidschan (wie im Falle Georgiens) auf der Betonung der territorialen Integrität, ein Punkt, der wiederum von Armenien nicht akzeptiert würde. Deutlich wird in allen Fällen das schon oben Gesagte: Die Regierungen erwarten von der ENP Gewinne auf dem Schachbrett geopolitischer und territorialer Streitigkeiten, die ihnen die EU kaum einzuräumen bereit sein wird.

Widersprüchlich verhält sich die EU-Kommission bislang zum Thema „Region“: Während sie zu Beginn versprach, alle südkaukasischen Staaten würden individuell und „on their own merits“ behandelt und damit der Tatsache Rechenschaft trug, dass von einer „Region“ im politischen Sinne im Südkaukasus bis heute schlichtweg nicht gesprochen werden kann, koppelte sie die Aktionsplan-Verhandlungen für alle drei Länder aneinander. Nach Protest des EU-Neumitglieds Zypern gegen die Aufnahme von ENP-Verhandlungen mit Aserbaidschan wegen eines von Baku verantworteten Direktflugs nach Nordzypern wurden auch die Verhandlungen mit Georgien und Armenien monatelang verzögert und damit die Glaubwürdigkeit des ENP-Engagements von Seiten der EU Zweifeln ausgesetzt.

Trotz der geschilderten Probleme und Defizite stellt die ENP im Südkaukasus eine deutliche Steigerung und Konkretisierung des europäischen Engagements dar. Die ausgehandelten Aktionspläne enthalten viele Maßnahmen, von deren konsequenter und nachprüfbarer Umsetzung die EU tatsächlich die Gestaltung ihrer Be-

ziehungen zu den einzelnen Ländern abhängig machen sollte. Interessant sind auch aus Berlin bekannt gewordene Überlegungen, während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 die Nachbarschaftspolitik gegenüber den östlichen EU-Nachbarn durch verstärkte politische Anreize aufzuwerten<sup>1</sup>. Eine bedeutende Funktion kommt dabei Peter Semneby zu, dem schwedischen Sonderbeauftragten der EU im Südkaukasus. Mit seiner Ernennung zu Beginn dieses Jahres war auch eine graduelle Ausweitung seines Mandates in Bezug auf die Bearbeitung der regionalen Konflikte verbunden. Statt wie sein Vorgänger Heikki Talvitie nur die bestehenden Verhandlungsprozesse zu „unterstützen“, soll Semneby nun zu ihnen „beitragen“. Es wird viel von der Interpretation seiner Rolle durch Semneby selbst, aber vor allem auch von seiner politischen und materiellen Unterstützung aus Brüssel und den EU-Hauptstädten abhängen, ob die Europäische Nachbarschaftspolitik im Südkaukasus in den nächsten Jahren – in direktem und übertragenen Sinne – ein Gesicht bekommt.

#### **Aktivitäten der Heinrich-Böll-Stiftung**

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat 2005 gemeinsam mit der Open Society-Stiftung und der Eurasia-Stiftung in Georgien die Bildung einer NGO-Koalition zur Erarbeitung konkreter Vorschläge für den georgischen ENP-Aktionsplan initiiert und gefördert. Die Vorschläge wurden in fünf Arbeitsgruppen erarbeitet und Ende September öffentlich dem georgischen Staatsminister für EU-Integration und dem Leiter der EU-Delegation in Georgien übergeben. Einige der Vorschläge wurden aufgegriffen – allerdings nicht von der georgischen Regierung, sondern von der Kommission. Seit Mai 2006 unterstützt die Heinrich-Böll-Stiftung die Herausgabe eines monatlichen elektronischen Newsletters „ENP in Georgien“, der ENP-Informationen vor allem in der georgischen Zivilgesellschaft verbreiten und dadurch effektives Monitoring ermöglichen soll. Intensiv setzt sich die Stiftung mit dem Potenzial der EU im Abchasien-Konflikt auseinander und unterstützt Bestrebungen, das Interesse an europäischen Integrationsprozessen in Abchasien zu vergrößern, vor allem durch die von der Stiftung geförderte abchasische Zeitschrift „Zivilgesellschaft“. Auch in Armenien und Aserbaidschan bestehen Kontakte zu NGO-Komitees, die ein effektives ENP-Monitoring aufbauen wollen. Vor allem mit der aserbaidschanischen Föderation der Menschenrechtsorganisationen sind hierzu Veranstaltungen in Planung.

---

<sup>1</sup> Siehe FAZ vom 02.07.06: „Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU“

## Armenien

### Innenpolitik: Die Krise der Opposition

Die politischen Entwicklungen in Armenien standen 2005/2006 im Zeichen des Referendums zu Verfassungsänderungen, das im November durchgeführt wurde. Im Wesentlichen ging es dabei um die Reduzierung der Machtbefugnisse des Präsidenten (Wahl statt Ernennung von Premierminister und Bürgermeister der Hauptstadt, weniger Durchgriffsrechte auf die Justiz, Wahlrechtsänderungen). Diese, ursprünglich von der Opposition geforderten und vom Europarat nachdrücklich unterstützten Änderungen stießen jedoch plötzlich auf entschiedenen Widerstand der Opposition, die durch keinen wie auch immer gearteten Abstimmungserfolg zur Stabilisierung der – nach ihrer Meinung illegitimen – Regierung von Präsident Kotscharjan beitragen wollte.

Für die Annahme der Verfassungsänderungen war erforderlich, dass sie in einer Volksabstimmung mit der Mindestbeteiligung 60% aller Wahlberechtigten von einer absoluten Mehrheit der Wähler angenommen wurden. Die Opposition hatte zum Boykott der Abstimmung aufgerufen, ein Verhalten, das angesichts allgemeiner politischer Apathie und Frustration auch ohne Aufruf am ehesten den Intentionen der Mehrheit der Wahlbevölkerung entsprochen hätte. Mit ihrem Boykott verband die Opposition jedoch auch die Weigerung, mit Beobachtern den Verlauf der Abstimmung zu kontrollieren; auch internationale Organisationen hielten es nicht für nötig, mehr als eine geringe Anzahl von Kurzzeitbeobachtern zu entsenden.

Resultat ist die absurde Situation, dass im November mithilfe eines Verfassungsbruchs, nämlich grober Wahlfälschung (nach Ansicht von örtlichen Beobachtern wurde die Wahlbeteiligung um bis zu 30% „nach oben korrigiert“) demokratische Verfassungsreformen durchgesetzt wurden. Die schon vorher angekündigten Massenproteste der Opposition, die nach vollmundigen Erklärungen ihrer Führer unmittelbar zum Sturz Kotscharjan führen sollten, blieben auf wenige Tausend Teilnehmer beschränkt und verebten rasch.

Die Ereignisse um das Verfassungsreferendum machten einmal mehr verschiedene Charakteristika der politischen Situation Armeniens deutlich:

Die Regierung des Landes ist gewillt, das Land in gewissem Umfang aus der politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeit von Russland zu befreien und durch Modernisierung seiner Wirtschaft und seiner Institutionen an EU und NATO heranzuführen. Unterstützung erfährt sie dabei von einer an internationalen Geschäften interessierten Business-Elite, die auf vielen Ebenen mit der politischen persönlich identisch ist, und durch jüngere, gut ausgebildete

„Technokraten“ in den Ministerien. Zugleich besteht jedoch keinerlei Bereitschaft zur Modernisierung der Machtpraktiken und zu einer tatsächlichen Macht- und Gewaltenteilung nach demokratischem Muster. Daher werden auch „liberale“ Reformen in undemokratischer Weise und nur begrenzt durchgesetzt und dürfen auf keinen Fall die Machtbasis des Regimes gefährden.

Die armenische Opposition befindet sich in einer prekären Situation: Ihre bisherige Strategie der Totalopposition und Dämonisierung der bestehenden Macht hat sie in Widersprüche zu den von ihr selbst propagierten inhaltlichen Positionen geführt. Die wiederholten und folgenlosen Ankündigungen revolutionärer Umbrüche haben ihre Glaubwürdigkeit untergraben und sie in den Augen der meisten Armenier völlig marginalisiert. Es fehlt eine überzeugende Führungsfigur, die der Opposition einen Rückweg ins politische System eröffnen und die Aussichten auf einen Machtwechsel bei den Präsidentschaftswahlen 2008 verbessern könnte.

Zwar erweitern die nun durchgesetzten Verfassungsänderungen – Wählbarkeit von Bürgermeistern, eingeschränkte Vollmachten des Präsidenten, gestärkte Oberste Gerichtsbarkeit – potenziell die Handlungsmöglichkeiten der Opposition, doch scheint derzeit keine charismatische und zugleich strategisch geschickte Persönlichkeit in Sicht, die diese neuen Instrumente im Sinne einer konstruktiven Opposition nutzen könnte. Damit scheint auch schon die Vorentscheidung gefallen über die Nachfolge von Präsident Kotscharjan, der 2008 nicht mehr zur Wiederwahl antreten darf: Nach Ansicht der meisten Beobachter wird er die Macht an seinen Verteidigungsminister Sergej Sarkisjan „vererben“, der schon jetzt als eigentlich starker Mann des Landes gilt und als prinzipienloser Pragmatiker beschrieben wird.

Die nächste Möglichkeit, das beschriebene Bild zu verändern, bieten die Parlamentswahlen 2007. Offenbar um sich als oppositioneller Kandidat in Position zu bringen, hat der junge, bisher in einer Dreiparteienkoalition mit Kotscharjan verbündete Parlamentspräsident Bagdasarjan kürzlich sein Amt niedergelegt und die Koalition verlassen. Bagdasarjans gegenüber der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ geäußerte Ansicht, die Zukunft Armeniens liege in der NATO und der EU, stieß auf das öffentliche Missfallen des Präsidenten, worauf ersterer zurücktrat und seine Partei aus der Regierung abberief – ein Schritt, dem mehrere Minister und Abgeordnete seiner Partei aber nicht folgen wollten und statt Ministeramt bzw. privilegiertem Zugang zu regierungseigenen Ressourcen lieber die Parteimitgliedschaft aufgaben. Kaum jemand glaubt daher, dass der populistische Bagdasarjan tatsächlich „ein zweiter Saakaschwili“ werden kann, der, wie der georgische Präsident, vom jungen Reformen innerhalb des „Ancien Régime“ zum revolutionären Herausforderer desselben wird.

## „Multivektorale“ Außenpolitik

Außenpolitisch verfolgt die armenische Regierung das Ziel, trotz der auch durch den Karabach-Konflikt hervorgerufenen engen strategischen Bindung an Russland die Optionen des Landes zu erweitern und insbesondere zu NATO und EU engere Beziehungen zu entwickeln. Zwar werden – anders als in Georgien – Aspirationen auf eine zukünftige NATO- oder EU-Mitgliedschaft ausdrücklich verneint, doch scheint dies eher eine taktische Antwort als eine strategische Festlegung zu sein. Trotz der starken wirtschaftlichen und militärischen Abhängigkeit von Russland wachsen Zweifel an der Bündnistreue des „großen Bruders“: die gegenüber Armenien genauso wie gegenüber Georgien und der Ukraine zu Jahresbeginn durchgesetzte massive Preiserhöhung für russische Gaslieferungen wurde mit Empörung aufgenommen, und die zu beobachtende russisch-aserbaidschanische Annäherung im Bereich einer gemeinsamen Ausbeutung der kaspischen Erdgasvorkommen und vor allem im Bereich militärischer Zusammenarbeit und Ausrüstung führte zu weiterem Argwohn. Die Tatsache, dass schließlich Russland die Verlagerung eines Teils von Waffen und Truppen aus den zu schließenden Militärbasen in Georgien nach Armenien verkündete, ohne zuvor die armenische Regierung konsultiert oder auch nur informiert zu haben, führte nicht etwa zur Freude über die Stärkung des militärischen Potenzials gegenüber Aserbaidschan, sondern zu Auseinandersetzungen innerhalb der politischen Elite wegen der Unerträglichkeit des „Vasallenstatus“.

Wirtschaftlich und energiepolitisch versucht Armenien, seine Abhängigkeit von Russland und von den Transitrouten durch Georgien vor allem durch den Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Iran zu verringern (s.u.). Deshalb waren und sind – ganz wie beim ungeliebten Nachbarn Aserbaidschan – die Befürchtungen groß, dass sich die internationale Krise um die iranischen Nuklearpläne zu einer militärischen Auseinandersetzung zuspitzen könnte. Zugleich sucht die armenische Regierung die Annäherung an NATO und EU über eine möglichst aktive Ausgestaltung des „Individuellen Partnerschafts-Aktionplans“ (IPAP) der NATO und der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Im Verhältnis zur Türkei, dessen grundlegende Verbesserung eine radikale Neuausrichtung der armenischen Außenpolitik ermöglichen würde, war in den letzten Monaten keine Annäherung zu beobachten. Zwar ist schon die Tatsache an sich, dass es im Jahr des 90. Jahrestags des Völkermords an den osmanischen Armeniern zu keiner dramatischen Verschlechterung der Beziehungen kam, informelle Kontakte aufrechterhalten wurden und es sogar in der Türkei einige zivilgesellschaftliche Versuche zur Neubewertung der Ereignisse gab, als Erfolg zu werten. Doch entgegen der Äußerungen einiger pragmatischer Politiker auf beiden Seiten, dass man

die Frage der Grenzöffnung und der Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit nicht zur Geisel der noch auf lange Sicht unwahrscheinlichen türkischen Anerkennung des Genozids machen sollte, ist eine schnelle Annäherung unwahrscheinlich. Ihr stehen die türkische Solidarität mit Aserbaidschan im Karabach-Konflikt, das Anwachsen anti-europäischer und nationalistischer Stimmungen in der Türkei und politische Polarisierungen im Vorfeld der Parlamentswahlen 2007 in Armenien entgegen.

## Gute Noten für Armeniens Wirtschaftsentwicklung

Unterhalb der nur beschränkt an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erinnernden „Statik der Macht“ hat sich in Armenien schon seit Anfang der 90er Jahre eine wirtschaftliche Reformstrategie behaupten können, die dem Land trotz der sehr schwierigen Ausgangslage (Ost-West-Blockade durch Konflikte mit Türkei und Aserbaidschan) im sechsten Jahr in Folge zweistellige Wachstumsraten beschert. Das Bruttoinlandsprodukt hat 2005 nach ersten Schätzungen um real fast 14% zugelegt, im laufenden Jahr soll der Boom anhalten.

Laut dem "2006 Index of Economic Freedom" der Heritage Foundation gehört Armenien zu den 30 freiesten Marktwirtschaften weltweit. Die Stiftung lobt in ihrer aktuellen Studie vor allem die geringen Zugangsbarrieren für ausländische Investoren und die Konsolidierung des Bankensektors. Außerdem seien staatliche Eingriffe in die Wirtschaft vergleichsweise selten. Innerhalb der Kaukasusregion schneidet Armenien beim Index of Economic Freedom mit Platz 27 am besten ab und hängt seine Nachbarländer weit ab (Aserbaidschan 123, Georgien 68, Türkei 85, Iran 156). Allerdings erreicht Armenien, das lediglich so groß wie Brandenburg ist, heute trotz seiner Aufholjagd erst die Wirtschaftsleistung von 1989. Die Einkommenslage der Bevölkerung verbessert sich ebenfalls nur langsam. Laut Statistikbehörde lebten 2005 noch immer fast 35% der Armenier unterhalb der offiziellen Armutsgrenze (1999: 56%). Wichtige Wohlstandsquelle sind die Auslandsüberweisungen der sechs Millionen Armenier außerhalb des Heimatlandes, die nach Untersuchungen der Zentralbank ein Viertel der Einkommen in Armenien ausmachen.

Der Energiesektor des Landes wird auch in Zukunft von Russland abhängig bleiben. Rund 80% der Stromproduktion sind in der Hand russischer Unternehmen. Zudem hat Russlands staatlicher Stromriese RAO EES das armenische Leitungsnetz 2006 voll übernommen. Dennoch will Armenien seine Abhängigkeit von Russland verringern. Iran und Armenien bauen derzeit eine 140 km lange Erdgastrasse für über 200 Mio. \$. Spätestens im Januar 2007

soll der Rohstoff nach Armenien gepumpt und dort zu Strom umgewandelt werden. Iran finanziert die Modernisierung eines Blockheizkraftwerkes für 150 Mio. \$ und bekommt dafür im Gegenzug Strom aus Armenien. Außerdem sucht Armenien Investoren für ein neues Atomkraftwerk, um das auf einer Erdspalte gebaute bisher einzige Kernkraftwerk des Landes in Medzamor abzulösen, das 2004 rd. 40% des armenischen Strombedarfs produzierte.

### **Aktivitäten der Heinrich-Böll-Stiftung**

In Armenien konzentriert sich die Stiftungsarbeit auf die Auseinandersetzung mit dem Karabach-Konflikt (verschiedene Medien) und die Entwicklung von Follow-up-Projekten mit StipendiatInnen der Heinrich-Böll-Stiftung. In Zusammenarbeit mit dem Kaukasischen Medien-Institut führt sie außerdem Runde Tische zu Demokratisierungsthemen durch. Gemeinsam mit dem Büro der Stiftung in Istanbul fördert sie die Entwicklung gemeinsamer Projekte von Kulturinitiativen aus der Türkei und Armenien, die den Weg für einen zwischengesellschaftlichen Dialog auch zu schwierigen politischen und historischen Fragen bereiten können.

## **Aserbaidshjan**

### **Innenpolitik: zwischen Monarchie und Demokratie**

Die Parlamentswahlen im November waren 2005 das zentrale politische Ereignis in Aserbaidshjan. Vom Regime wurden evolutionäre Schritte in Richtung Parlamentarisierung und Demokratisierung erwartet, unter anderem die Anerkennung des Wahlsiegs von ca. 20-25 Oppositionskandidaten (bei 165 Abgeordneten). Die Opposition hatte sich zu drei verschiedenen Wahlblöcken zusammengeslossen und trat damit – für aserbaidshjanische Verhältnisse – vergleichsweise konsolidiert zu den Wahlen an.

Trotz massiver Einschränkungen ihrer Wahlkampfmöglichkeiten durch die staatlich kontrollierten elektronischen Medien und die örtlichen Administrationen gingen bei den Wahlen nach Schätzung unabhängiger Beobachter mindestens 30% der Stimmen an oppositionelle Kandidaten. Massive Fälschungen der Ergebnisse bei der zentralen, nicht überwachten Auszählung sorgten jedoch dafür, dass nur 8 Kandidaten der oppositionellen Wahlblöcke in das Parlament einzogen. Massenproteste unmittelbar nach den Wahlen blieben ohne Ergebnis; ganz offensichtlich hatten die meisten Wähler schon zuvor wenig Hoffnung in den Wandel durch Wahlen gesetzt und blieben auch dem offensichtlich manipulierten Wahlausgang gegenüber gleichgültig.

In überraschender Deutlichkeit zeigten die Wahlen in- und ausländischen Beobachtern, dass das Regime des jungen Präsidenten Aliyev zu keinerlei substantiellen Zugeständnissen bereit ist, sofern es sich um die Erhaltung der eigenen Macht handelt. Wandel durch Wahlen bleibt in Aserbaidshjan auf absehbare Zeit unwahrscheinlich. In manchem erinnert das System eher an eine Monarchie: Die Vererbung der Macht von Vater zu Sohn, die Ernennung zu politischen Ämtern und die Ordnung wirtschaftlicher und regionaler Einflussphären nach dem Prinzip persönlicher Loyalität zum Herrscher. Die Umfrage eines aserbaidshjanisches Politik-Institut spiegelt diese Verhältnisse in kaum zu überbietender Deutlichkeit über ein Ranking der wichtigsten Figuren der aserbaidshjanischen Politik: 1) Der Präsident 2) die Frau des Präsidenten 3) der Leiter der Präsidialadministration.<sup>2</sup>

Ähnlich wie in Armenien stürzte der Urnengang die Opposition erneut in die Krise. Unfähig, die Bevölkerung zu anhaltenden Pro-

---

<sup>2</sup> Siehe die Website „Analitika AZ“ des Politik-Forschungsinstitutes „Südkaucasus“ (Russisch): [www.analitika.az/articles.php?item\\_id=20060603025622664&sec\\_id=8](http://www.analitika.az/articles.php?item_id=20060603025622664&sec_id=8)

testen zu mobilisieren, entzweite sie sich schnell über die Frage, ob man die wenigen gewonnenen Mandate annehmen und auf eine „Opposition im System“ setzen sollte oder ob nur Totalopposition zu einem Regime ohne demokratische Legitimation letztlich zum erhofften Machtwechsel führen würde.

Dass trotz des problemlos organisierten Wahlsiegs und der Schwäche der Opposition im Lager von Präsident Aliev spürbar Nervosität herrscht, liegt an internen Spannungen und Konkurrenzkämpfen. Offenbar versucht sich der Präsident seit Anfang 2005 von allen Funktionsträgern zu befreien, deren persönlicher Loyalität er sich nicht absolut sicher sein kann. Dies sind eine ganze Menge, konkurriert doch im informellen Regierungssystem Aserbaidschans das Prinzip der persönlichen Loyalität zum Präsidenten mit dem System der Macht- und Ressourcenteilung zwischen landsmannschaftlich organisierten Netzwerken. Der Vater und Vorgänger des jetzigen Präsidenten galt als ein genialer Strategie des Machterhalts; ob es seinem politisch weit weniger erfahrenen Sohn gelingt, sich gegenüber den Erben des alten Systems mit seinen Vertrauten wirklich durchzusetzen, ist auch zwei Jahre nach seinem Amtsantritt noch nicht endgültig entschieden. Den bisherigen Höhepunkt erreichten die internen Machtkämpfe im Oktober mit der plötzlichen Verhaftung zweier einflussreicher Minister (Gesundheit und Wirtschaft) unter dem Vorwurf gemeinschaftlicher Putschvorbereitung mit der Opposition.

Dabei sucht Präsident Aliev tatsächlich nach Wegen, sein Land wirtschaftlich und institutionell zu modernisieren und seinen außenpolitischen Spielraum zu erweitern. Öleinnahmen sollen über einen staatlichen Fond zur Diversifizierung der Wirtschaft eingesetzt werden, das Bildungssystem soll erneuert, der Staatsaufbau dezentralisiert werden. Doch dürfen diese Reformen nicht den Machtanspruch des Systems Aliev gefährden. An einem Einzelbeispiel aus der Bildungsreform lässt sich aufzeigen, über wie wenig Ressourcen zur demokratischen, kompromissorientierten Konfliktlösung das System bislang verfügt: Eine Privatuniversität, vom Staat der Herausgabe gefälschter Diplome und Zertifikate beschuldigt, wurde im Mai 2006 während des laufenden Lehrbetriebs geschlossen. Um ihr Recht auf die Anerkennung ihrer bisherigen Studienleistungen und die Bewahrung eines Studienplatzes zu verteidigen, begannen die betroffenen Studenten umgehend einen Hungerstreik, der nach über einem Monat zu zahlreichen Einlieferungen ins Krankenhaus, aber noch keinen greifbaren Vermittlungsergebnissen geführt hat.

Und schließlich stehen Reformen in Aserbaidschan all die Probleme entgegen, die eine typische Ölrentenökonomie auszeichnen: Ständige Inflationsgefahr durch die enorme Kaufkraft einiger Zehntausender, die vom Ölbusiness profitieren, Korruption und

Nepotismus, übermäßige Zentralisierung von Kapital und Ressourcen im Ölsektor und der Hauptstadt Baku. Die gefeierte Fertigstellung der Ölpipeline Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) mag zwar die geopolitische Stellung des Landes stärken und die Öleinnahmen potenzieren; ob sie seiner nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dienlich ist, erscheint jedoch fraglich.

### **Außenpolitik: Iran – ein komplizierter Nachbar**

Die internationale Aufmerksamkeit für Iran im Zuge der iranischen Nuklearpläne hat für Aserbaidschan ambivalente Folgen. Auf der einen Seite versucht die Regierung mit Erfolg, von der gewachsenen strategischen Bedeutung als Nachbarland Irans mit islamisch-schiitischer Bevölkerung, einem säkularen System und guten Beziehungen zum Westen zu profitieren und seinen Preis für Zugeständnisse auf der internationalen Bühne zu erhöhen. So wurde Präsident Aliev seit Anfang 2005 gleich mehrfach von US-Verteidigungsminister Rumsfeld aufgesucht, und im April 2006 folgte eine Einladung ins Weiße Haus. Wenige Tage nach der Rückkehr aus Washington, wo Aliev seine Mittlerrolle zur friedlichen Beilegung des Atomstreits angeboten hatte, empfing Aliev den iranischen Präsidenten Ahmadinedschad und versicherte diesem seine entschiedene Ablehnung jedweder Militäraktion gegen den Iran und verkündete den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Offensichtlich hatte Aliev in Washington die Iran-Karte auch eingesetzt, um sich amerikanischen Drucks in Bezug auf mehr Kompromissbereitschaft in der Karabach-Frage zu erwehren.

Auf der anderen Seite ist Aserbaidschan zu großer Behutsamkeit im Umgang mit seinem südlichen Nachbar gezwungen durch die Tatsache, dass in Iran mehr als dreimal soviel ethnische Aserbaidschaner leben wie in Aserbaidschan selbst. Dies könnte im Falle eines Iran-Krieges zu einer massiven Flüchtlingswelle aus Iran nach Aserbaidschan führen, die die politischen Verhältnisse in Aserbaidschan komplett umwälzen könnte. Zum anderen tritt die Regierung nationalistischen Ideologen, die von der „Vereinigung von Nord- und Südaserbaidschan“ träumen, entschieden entgegen, um nicht im Gegenzug zum Objekt islamistischer Unterwanderungsstrategie aus dem Iran zu werden.

Als es im Mai 2006 nach der Veröffentlichung antiaserischer Karikaturen in mehreren nordiranischen Städten zu massiven Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten und iranischen Sicherheitskräften kam, die nach Agenturberichten bis zu 100 Todesopfer forderten, enthielt sich die aserbaidschanische Regierung jeder Stellungnahme. Obwohl nach verschiedenen Untersuchungen das türkische Modell eines „moderierten Islam“ in Aserbaidschan weit populärer ist als das iranische Gottesstaats-Modell, befürchten Tei-

le der säkularisierten Eliten angesichts der immanenten Labilität und Glaubwürdigkeitskrise des politischen Systems und der wachsenden sozialen Gegensätze eine islamische Radikalisierung. Im April 2006 wurden sieben mutmaßliche Mitglieder einer islamistischen Untergrundorganisation zu hohen Haftstrafen verurteilt. Nur wenige Tage später wurden weitere 16 „islamische Radikale“ der Beteiligung an illegaler militärischer Ausbildung zur Vorbereitung auf den Kampf in Tschetschenien schuldig befunden.

### **Wirtschaft: Vom Glanz und Elend des Ölbooms**

Wer aus den verarmten ländlichen Regionen des Südkaukasus in das Zentrum von Baku kommt, fühlt sich plötzlich in eine andere Welt versetzt: Weitläufige Luxusboutiquen, zwischen denen voluminöse Limousinen und Jeeps im Stau stehen, noble Hotels und Restaurants, zahlreiche Großbaustellen. Auch beim Blick auf die Grunddaten seiner Wirtschaftsentwicklung steht Aserbaidschan im regionalen Kontext einzigartig da: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist 2005 real um 26,4% gewachsen. Für 2006 prognostizieren Experten sogar über 30%. Schließlich geht Mitte 2006 die unter Führung von BP errichtete Pipeline von Baku über Tbilisi zum türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan endgültig in Betrieb. Bis Ende des Jahres soll außerdem die parallel gebaute Gaspipeline Baku-Tbilisi-Erzurum fertig gestellt werden.

Dadurch hat Aserbaidschan zum einen eine schnelle Verbindung zu den westeuropäischen Hauptabnehmern seiner Rohstoffe sichergestellt, zum anderen seine Bedeutung als Transferort für zukünftige Rohstofftransporte aus anderen Regionen des Kaspischen Beckens gesichert. Aserbaidschan wird damit zu einem zentralen Knotenpunkt eines globalen Ost-West-Energiekorridors. Mitte Juni 2006 vereinbarten die Präsidenten von Aserbaidschan und Kasachstan, Aliev und Nasarbaev die Nutzung der BTC-Pipeline für Erdöl aus Kasachstan. Die Regierung von Kasachstan möchte ab 2008 jährlich 7,5 Mio. t, später bis zu 20 Mio. t Erdöl durch die BTC-Pipeline auf den Weltmarkt liefern. Das Erdöl soll zunächst mit Tankern von Kasachstan über das Kaspische Meer nach Baku transportiert werden, um dort in die BTC-Pipeline eingespeist zu werden. Im Gespräch ist aber auch der Bau einer Unterwasserpipeline zwischen den beiden Ländern.

Deutlich wird damit zugleich, dass die aserbaidschanische Volkswirtschaft bislang fast ausschließlich auf die Ausbeutung der Öl- und Gasvorkommen ausgerichtet ist und alle Züge einer typischen Rentenökonomie trägt. Neben dem Ölsektor (47% des BIP) können nur das Baugewerbe (10% des BIP) sowie Transport und Telekommunikation (8%) als bedingt eigenständige Wirtschaftssektoren angesehen werden. Handel und Dienstleistungen sind weitge-

hend vom Ölsektor abhängig. Der Beitrag der Landwirtschaft, von der noch mindestens ein Drittel der Bevölkerung abhängig ist, liegt bei unter 10%. Für die langfristige Entwicklung des Landes wird entscheidend sein, inwiefern die Regierung und die mit ihr verflochtene Wirtschaftselite in der Lage, vor allem aber willens ist, den wirtschaftlichen Boom auf Bereiche außerhalb des Ölsektors zu übertragen und ob dies noch vor 2025 bzw. 2035 geschieht. Dann, so vermuten Analysten, werden die aserbaidschanischen Ölfelder erschöpft sein.

Die bisher gegründeten bzw. privatisierten kleineren und mittleren Unternehmen bilden noch keinen starken Mittelstand und haben in einem Land, das im „Index of Economic Freedom“ der Heritage Foundation auf Platz 123 geführt wird (Armenien 23, Georgien 68)<sup>3</sup>, schwere Ausgangsbedingungen. Der Ölsektor wird vom staatlichen Ölkonzern SOCAR (42.000 Beschäftigte) beherrscht, aber auch in anderen Bereichen dominieren Staatsunternehmen (Azerenergy, Azerigaz, Azerchemie, Azeri Rail, Caspian Shipping, Azerbaijan Airlines unter anderem), deren Budget zusammen größer als der eigentliche Staatshaushalt ist. Die Einnahmen aus dem Ölgeschäft werden vom Staatlichen Ölfonds (SOFAR) verwaltet, dessen Vermögen Anfang 2006 auf 1,4 Mrd. \$ angewachsen ist (Anfang 2004: 818 Mio. \$). Aus dem SOFAR werden der Staatshaushalt unterstützt sowie Investitionen für Flüchtlinge und Internally Displaced Persons finanziert. Der Staatshaushalt sieht für 2006 Einnahmen von 3,75 Mrd. \$ und Ausgaben von 3,95 Mrd. \$ vor, von denen die Hälfte wieder in die Ölförderung fließen, außerdem werden hohe Ausgaben für Infrastruktur, Streitkräfte und Bildung getätigt.

Bis jetzt hat das gewaltige Wirtschaftswachstum nicht zu einer spürbaren Verbesserung der Lebensumstände der Gesamtbevölkerung geführt, sondern sich auf die Region Baku beschränkt und die soziale und regionale Wohlstandspolarisierung verstärkt. Nach offiziellen Angaben lebten im März 2006 rund 29% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Das gilt vor allem für die Menschen auf dem Land, wo etwas weniger als die Hälfte der Bevölkerung wohnt. Für die Mehrheit von ihnen ist die finanzielle Unterstützung der bis zu 2 Mio. Aserbaidschaner, die in anderen GUS-Ländern und vor allem in Russland arbeiten, überlebensnotwendig. Mehr als hundert Jahre Ölförderung unter Missachtung minimalster Umweltschutzanforderungen haben auf der Halbinsel Abscheron, auf der Baku liegt, eine dramatische ökologische Situation geschaffen. Auch das Kaspische Meer ist um Abscheron herum stark verschmutzt. Das aserbaidschanische Umweltministerium verfügt

---

<sup>3</sup> <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>

über keine Zuständigkeiten im Bereich der Ölindustrie und konzentriert sich – gegen den Widerstand der an extensive Weidewirtschaft gewöhnten Landbevölkerung – auf die Ausweisung von Naturparks, um der Wüstenbildung bzw. Entforstung weiter Landstriche Einhalt zu gebieten.

### **Aktivitäten der Heinrich-Böll-Stiftung**

In Aserbaidschan arbeitet die Heinrich-Böll-Stiftung mit der Föderation der aserbaidschanischen Menschenrechtsorganisationen zusammen. Im Zentrum der gemeinsamen Veranstaltungen stehen die Menschenrechts-Verpflichtungen, die das Land gegenüber dem Europarat eingegangen ist. Zukünftig wird das Monitoring des ENP-Aktionsplanes den Bereich Menschenrechte und Demokratisierung in den Fokus rücken, auch in Zusammenarbeit mit dem neugegründeten Komitee für Europäische Integration.

Wie in Armenien und Georgien, organisiert bzw. fördert die Stiftung auch in Aserbaidschan verschiedene Veranstaltungen zur Diskussion über die aserbaidschanische Position im Karabach-Konflikt. Sehr schwierig gestalten sich Bemühungen der Stiftung und ihrer Partner, informelle Kontakte zwischen Aserbaidschan und Berg-Karabach zu ermöglichen. Obwohl die aserbaidschanische Regierung die armenischen Einwohner von Karabach als ihre eigenen Staatsbürger ansieht, werden solche Kontakte als Unterwanderung der eigenen Position (miss-)verstanden und öffentlich inkriminiert.

Derzeit baut die Stiftung ihre Kontakte zu frauenpolitischen Organisationen im Bereich der Stärkung des politischen Engagements von Frauen auf lokaler Ebene aus.

## **Georgien**

### **Innenpolitik: „State Building“ ohne „Democratization“**

Der Sturz des Langzeitherrschers Eduard Schewardnadse und der Amtsantritt des jungen, energischen Präsidenten Saakaschwili zur Jahreswende 2003/2004 wurde von den meisten GeorgierInnen und vielen ausländischen BeobachterInnen überschwänglich begrüßt. Popularitätswerte in schwindelerregender Höhe bescherte dem neuen Präsidenten vor allem die Hoffnung, er werde die politische Lähmung der letzten Jahre Schewardnadses beenden. Dieser hatte seine Macht im wesentlichen durch das Moderieren konkurrierender, korrupter Clans erhalten und reformorientiertes Regierungshandeln, zu dem er weder in der Lage noch willens war, nur noch simuliert. Und tatsächlich hat Saakaschwili die Erwartung, er werde ein dynamischer, machtbewusster und entscheidungsfreudiger Präsident sein, weitgehend erfüllt. Der selbst aus dem Schewardnadse-Lager hervorgegangene Präsident wird nicht müde zu betonen, dass dank seiner persönlichen Leistung und der Arbeit seiner revolutionären Regierung ein „neues, weltweit geachtetes Georgien“ entstanden sei auf den Ruinen eines „failing state“.

Werden hingegen internationale Menschenrechts- und Demokratiestandards als Bewertungsmaßstab zugrunde gelegt, erscheint dieses Projekt „neues Georgien“ vielmehr als der Versuch eines recht kleinen, aus jüngeren Männern bestehenden Machtzirkels, auf autoritärem Weg und innerhalb kürzester Zeit ein nur unscharf erkennbares Modell eines zentralistischen Nationalstaates mit „westlich aussehenden“ Institutionen, einer ultraliberalen Wirtschaftsordnung, einer schlagkräftigen Armee und einer hauptsächlich Georgisch und Englisch sprechenden Bevölkerung durchzusetzen. Ein Projekt, dessen autoritäre Implementierung in einem ethnisch, kulturell, politisch und geographisch hochkomplexen Land wie Georgien mit seiner überwiegend agrarisch und traditionell geprägten Bevölkerung kaum zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit führt.

Saakaschwilis „State Building“-Politik formuliert vor allem vier Ziele: die Durchsetzung staatlicher Autorität gegenüber der organisierten Kriminalität, die Bekämpfung der Korruption, die Steigerung der Staatseinnahmen und die Wiederherstellung der territorialen Integrität, also die Wiedereingliederung der sezessionistischen Republiken Abchasien und Südossetien. Zu ihrer Durchsetzung stützt sich der Präsident im Kern auf einen nahezu unkontrollierten und unkontrollierbaren Machtblock dreier Institutionen: Die Generalstaatsanwaltschaft, das Innen- und das Verteidigungsministerium. Die Leiter dieser Institutionen bilden, zusammen mit einem kleinen Kreis Berater und einflussreicher Politiker aus Saakaschwilis Regierungspartei „Nationaler Bewegung“, das politi-



sche Entscheidungszentrum, innerhalb dessen die Dominanz des Präsidenten unbestritten ist. Die Regierung unter Ministerpräsident Noghaideli ist diesem Entscheidungszentrum klar nachgeordnet und vor allem mit der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordination der Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen betraut.

Das Parlament verfügt – durch die Verfassungsänderungen nach Saakaschwilis Machtantritt im Frühjahr 2004 – nur über stark begrenzte Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Exekutive und nimmt diese, da zu über 70% von Abgeordneten der Regierungspartei „Nationale Bewegung“ besetzt, kaum wahr, sondern zeichnet sich vor allem durch eilfertiges Verabschieden von Regierungsvorlagen und gelegentliche Resolutionen zur Außenpolitik aus, über die es keine Entscheidungsvollmacht besitzt. Der starken parlamentarischen Mehrheit der Regierungspartei stehen seit kurzem zwei Oppositionsfractionen gegenüber; zum einen die vor den letzten Wahlen gegründete Fraktion der „Neuen Rechten“, zum anderen seit September 2005 die Fraktion „Demokratische Front“, zu der sich Abgeordnete der liberalen „Republikaner“, der „Konservativen Partei“ und einige fraktionslose Abgeordnete zusammengeschlossen haben, um Fraktionsstärke zu erreichen. Mittelfristig ist mit einer Stärkung der parlamentarischen Opposition durch Spaltungen und Überläufer aus der Regierungsfraction zu rechnen.

Im Justizwesen hat die politische Abhängigkeit von Richtern im Vergleich zur Schewardnadse-Zeit eher noch zugenommen. Grund dafür ist das Anliegen der Regierung, einen Großteil der (vermutlich oft zu Recht) korruptionsverdächtigen Richter aller Instanzen auszuwechseln und durch junge Nachwuchskräfte zu ersetzen. Allerdings erfolgt keine Beweiserhebung und Anklage wegen Korruption (die ein Straftatbestand ist und als solcher zu verfolgen wäre); vielmehr werden Richter mit in den meisten Fällen fragwürdigen Disziplinarverfahren wegen angeblicher Verfahrensfehler, z.B. Verstöße gegen die Disziplinarordnung überzogen. Derzeit sind gegen ca. 30% der georgischen Richter Disziplinarverfahren anhängig, die in der Mehrzahl der Fälle zu Ungunsten der Richter entschieden werden, während nur ca. zehn Richter tatsächlich wegen Korruption angeklagt wurden.

Die aufsehenerregendsten Auseinandersetzungen entstanden, als sich mehrere Richter des Obersten Gerichtshofes, die ebenfalls über Disziplinarverfahren „entsorgt“ werden sollten, auf rechtlchem Wege und durch öffentliche Stellungnahmen zur Wehr setzten. Die im Disziplinarverfahren genannten Gründe für die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand stellen nach Auffassung internationaler Experten einen klaren Eingriff in die Unabhängigkeit der Richter dar, da ihnen eine bestimmte Auslegung ih-

res rechtlichen Ermessensspielraums zur Last gelegt wurde. Selbst wenn dieser massive Druck auf Richter von Seiten der Regierung tatsächlich nur deshalb aufgebaut wird, um das Gerichtssystem von Korruption zu befreien, ist die direkte Folge dennoch die stark gewachsene Vorsicht von Richtern, in Fällen von politischer Relevanz entgegen den (möglichen oder tatsächlichen) Interessen der Regierung zu entscheiden.

Im Bereich der inneren Sicherheit, in dem die Ankündigungen vom „harten Durchgreifen des Staates“ gegenüber kriminellen Netzwerken von vielen mit Sympathie aufgenommen wurden und man sich wesentliche Stabilisierungsfortschritte gegenüber der chaotischen Schewardnadse-Zeit erwartete, zeigt sich, wie schnell „Aktionen der harten Hand“ eher zur weiteren Destabilisierung beitragen, wenn sie nicht von einem deutlichen Glaubwürdigkeitsgewinn staatlicher Institutionen und dem Aufbau bzw. der Beachtung rechtsstaatlicher Verfahren begleitet werden.

Zwei Belege für diese Aussage, die in den letzten Monaten viel Aufsehen erregten:

Das Innenministerium, in dessen Verantwortung die Polizei in den letzten Monaten mehrfach der organisierten Kriminalität Verdächtige „zur Strecke brachte“ (beim Versuch der Festnahme erschoss), ist vor allem durch einen Mordfall in die Schlagzeilen geraten, bei dem ein junger Bankier im Januar nach einem Kneipenstreit mit dem Pressesprecher und der Ehefrau des Innenministers am nächsten Morgen tot am Stadtrand von Tbilisi aufgefunden wurde. Alle Zeugenaussagen deuteten auf einen Rachemord im Auftrag hochrangiger Ministerialer hin; nach zwei Wochen energischen Leugnens aus dem Innenministerium wurden dann plötzlich vier Beamte des Ministeriums unter Mordverdacht festgenommen. Ihnen wird nun Alleinschuld zur Last gelegt; politische Konsequenzen auf Ebene des offenbar persönlich in den Fall verwickelten Ministers blieben aus. Im Gegenteil, die entsprechenden Forderungen der Opposition wurden von Präsident Saakaschwili mit der Versicherung zurückgewiesen, Innenminister Merabischwili sei „sein treuester Verbündeter im Kampf gegen organisierte Kriminalität und zur Durchsetzung des Rechtsstaats“.

Der zweite Fall steht im Zusammenhang mit der „Gefängnisreform“. Die Zahl der Untersuchungshäftlinge hat sich seit der „Rosenrevolution“ nahezu verdreifacht<sup>4</sup>, ohne dass sich die Situation in den größtenteils verkommenen und schon zuvor überbelegten Untersuchungshaftanstalten verbessert hätte. Offenbar im Bestreben, die Dominanz „krimineller Autoritäten“ in den Gefängnissen

---

<sup>4</sup> Auskunft von Penal Reform International Georgia

zu brechen, organisierte der Leiter der Gefängnisverwaltung im Justizministerium über Monate nächtliche Razzien, bei denen – mit seiner persönlichen Beteiligung - respektierte „Autoritäten“ vor den Augen ihrer Mitgefangenen systematisch zusammengeschlagen wurden.

Als bei einer solchen Aktion ein gerade erst herzkrank eingelieferter „Patron“ im Krankenbett verprügelt wurde, kam es zu einem nächtlichen Aufstand. Die schon bereitstehenden Spezialtruppen stürmten das Gefängnis – Resultat: mindestens sieben Tote. Die Regierung stellte das Ereignis als Ausbruchversuch dar, die verantwortlichen Offiziellen wurden von Präsident und Regierung ausdrücklich für ihr Vorgehen gelobt. Als zwei Monate später der Ombudsmann für Menschenrechte, ursprünglich in denselben Nichtregierungsorganisationen wie die verantwortlichen Angehörigen der Regierung, die oben geschilderte, höchstwahrscheinlich reale Version der Ereignisse vor dem Parlament vertrat und den Rücktritt des Leiters der Gefängnisverwaltung forderte, wurde er von Regierungsseite ohne sachliche Gegenargumente als „verrückt“ und „von der Opposition gekauft“ diffamiert. Die von der Opposition in beiden Fällen geforderte Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse wurde jeweils von der Regierungspartei abgelehnt.

Eine für den Aufbau eines stabilen, effektiven und zugleich demokratischen Staatswesens grundlegende Reformaufgabe für Georgien ist die Dezentralisierung des Staates. Saakaschwili hatte sie vor der Rosenrevolution zu einem der zentralen Wahlversprechen seiner Partei gemacht und insbesondere die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern der großen Städte angekündigt. Nach seinem Machtantritt wurde eine Kommission eingerichtet, die verschiedene Vorschläge für den zukünftigen Staatsaufbau machte, wobei sich – unterstützt vom Europarat – ein dreistufiges Modell abzeichnete: Munizipalitäten (neu zu bilden nach einer umfassenden Gemeindereform), Regionen (vergleichbar den deutschen Ländern) und die nationale Ebene mit einem Zweikammerparlament. Erarbeitet wurden auch Vorschläge für die entscheidende Frage der Aufteilung der Staatseinnahmen und Budgethoheit der verschiedenen Ebenen - die Finanzbeziehungen sind in Georgien bislang überhaupt nicht geregelt und stellen dadurch eine Hauptursache von Korruption und Klientelismus dar.

Doch statt auf die Vorschläge der Kommission einzugehen, entschied sich die Regierung plötzlich für einen ganz anderen Weg, der die Gewaltenteilung zwischen zentralstaatlicher und regionaler Ebene minimiert und der Zentralregierung viel Spielraum bei der Zuweisung von Mitteln an untergeordnete Ebenen lässt: Eingerichtet werden soll unterhalb der Zentralregierung nur eine Ebene: Stadt- und Ortschaftsräte werden komplett aufgelöst; neben den

weiterhin nicht gewählten, sondern vom Präsident ernannten Vertretern des Präsidenten in den Regionen bestehen zukünftig als unterste Ebene demokratischer Mitwirkung nur sog. Distriktparlamente (etwa deutschen Kreistagen vergleichbar). Die versprochene Direktwahl der Bürgermeister von Tbilisi und Poti wurde nicht eingeführt; stattdessen verabschiedete das Parlament ein Wahlgesetz, das bei nun indirekt organisierten Wahlen den Wahlsieg oppositioneller Kandidaten angesichts der strukturellen Vorteile der Regierungspartei sehr schwierig macht. Auf Einwände, dass lokale Demokratie und die politische Partizipation der Bürger vor allem in ländlichen (Berg-) Regionen durch die Abschaffung der Munizipalitäten untergraben würde, entgegneten Vertreter des „Reformmodells“ ganz im Sinne der anfangs beschriebenen „West-Modernisierung“, man habe sich für das dänische Modell entschieden, das im Zuge der künftig auszubauenden elektronischen Präsenz der Verwaltung im Internet maximale Partizipationsmöglichkeiten für Bürger biete.

### **Außenpolitik: NATO statt GUS**

Georgiens Westorientierung besteht aus zwei Komponenten: Zum einen aus einem vom Präsidenten propagierten und vorgelebten PR-Projekt, das sich nicht um inhaltliche und politische Substanz kümmert, sondern innenpolitisch auf populäre Klischeevorstellungen vom reichen und schönen Westen setzt und außenpolitisch auf maximale Dividenden im Sinne westlicher Unterstützungszahlungen und politischer Unterstützung gegenüber dem postimperialen Russland hofft.

Zum anderen birgt diese Westorientierung doch zugleich das wichtigste Reformpotenzial des Landes: Die Integration des Landes in die „euroatlantische Gemeinschaft“ über NATO-Beitritt und Annäherung an die EU ist ein von der überwiegenden Mehrheit der politisch interessierten Georgier getragenes Projekt. Präsident Saakaschwili hofft definitiv auf den NATO-Beitritt seines Landes während seiner Amtszeit. Gegenüber der EU hat der an großen „Siegen“ und PR-Erfolgen orientierte Präsident mittlerweile eine nüchternere Haltung eingenommen; die Annäherung an die EU über die Nachbarschaftspolitik wird nicht mehr mit der Erwartung eines (unwahrscheinlichen) Beitritts verbunden, sondern als nützliche Begleitschiene für die NATO-Aufnahme. Diese erscheint weitaus realistischer, da vor allem die USA aus geostrategischen Gründen mittelfristig die Aufnahme Georgiens in die NATO sehr befürworten. Vom NATO-Gipfel in Riga im November 2006 erwarten die Georgier ein deutliches Signal, nämlich die Umwandlung ihres Individual Partnership and Action Plan (IPAP) über den Schritt des „Intensified Dialogue“ in einen Membership Action Plan (MAP). Sollten sich die europäischen Mitgliedsstaaten wirklich zu einer konsequenten Unterstützung demokratischer und

rechtstaatlicher Reformen in Georgien entschließen, könnten sie im Rahmen der NATO für die Durchsetzung europäischer Demokratie- und Menschenrechtsstandards als Vorbedingung des Beitritts zur „westlichen Wertegemeinschaft“ eintreten. Nur die Verbindung mit der Frage des NATO-Beitritts wird auch der Europäischen Nachbarschaftspolitik in Georgien zu Einfluss und Relevanz verhelfen.

Vermutlich wird Georgien in absehbarer Zeit aus der GUS austreten. Bedingt durch den Konflikt mit Russland erkennt man in Georgien keine Vorteile mehr durch eine GUS-Mitgliedschaft (Handelsprivilegien und Visafreiheit), über die sich nicht mit anderen GUS-Staaten auch bilateral Vereinbarungen schließen ließen. Der wirtschaftlich und politisch bedeutendste GUS-Partner Russland hat mit der Einführung von Visapflicht und Handelsbeschränkungen Georgien schon längst aus dem Kreise der begünstigten GUS-Staaten ausgeschlossen.

### **Haushalt und Wirtschaft: intransparent liberal**

Die besten Noten internationaler Institutionen erhält die Saakaschwili-Regierung für ihre erfolgreichen Bemühungen zur Stabilisierung des Staatshaushaltes. Tatsächlich ist das Staatsbudget im Vergleich zu 2003 um über 150% gewachsen<sup>5</sup>. Dazu beigetragen haben „moderne“ Methoden wie die Liberalisierung und Vereinfachung des Steuerrechts (einheitliche flat tax von 12%), Verbesserung des Zollsystems oder eine effizientere Haushaltsverwaltung im Finanzministerium sowie repressive Vorgehensweisen, vor allem die zunächst nach der Rosenrevolution von der Generalstaatsanwaltschaft außergerichtlich „eingetriebenen“ hohen Zahlungen von Personen und Firmen, denen Korruption und Steuerhinterziehung vorgeworfen wurde und die rabiate Steuereintreibung durch maskierte Finanzpolizei. Stark kritisierte außerbudgetäre Fonds wie der „zur Unterstützung der Generalstaatsanwaltschaft“ oder der „zum Aufbau der Armee“, in die Korruptionsverdächtige und Geschäftsleute einzahlen mussten, wurden nach Auskunft der Regierung inzwischen abgeschafft.

Ihre deutlich gestiegene finanzielle Handlungsfähigkeit, die durch die Zuwendungen westlicher Staaten und internationaler Geberorganisationen (vor allem USA, Deutschland, Weltbank und EBRD) weiter wächst, nutzt die Regierung für Infrastrukturinvestitionen (Straßenbau, Energienetze), die für einige Regionen tatsächlich zu

bedeutenden Verbesserungen der Versorgungslage führten. Außerdem erfährt das Budget des Verteidigungshaushalts massive Erhöhungen - von 42,6 Mio. USD (2003) auf 146 Mio. USD (2005)<sup>6</sup>. Damit rangiert der Verteidigungshaushalt knapp hinter dem Haushalt für Soziales und Renten an zweiter Stelle der Staatsausgaben.

Beim Blick auf die soziale und wirtschaftliche Situation muss man von Georgien noch immer als Entwicklungsland sprechen, das in den Jahren nach 1989/90 zwei Drittel seiner Wirtschaftskraft verloren hat und damit im Vergleich aller GUS-Staaten den stärksten wirtschaftlichen Zusammenbruch erlebte. Trotz BSP-Zuwachsraten von 5,9% (2004) und von der Regierung verkündeten, aber unglaubwürdigen 9,3% in 2005/2006<sup>7</sup> ist die wirtschaftliche Entwicklung daher noch immer auf niedrigem Stand und weit davon entfernt, zu einer nachhaltigen und gesamtgesellschaftlichen Erhöhung des Wohlstands – vor allem auch jenseits der Hauptstadt Tbilisi – beizutragen.

Angaben der Weltbank zufolge leben 52% der georgischen Haushalte in Armut, weitere 17% in extremer Armut. Nach weiteren Schätzungen sind nur 19% der arbeitsfähigen Bevölkerung im formalen Sektor beschäftigt (d.h. haben Arbeitsverträge und verfügen über regelmäßiges Einkommen aus unselbständiger Arbeit), über 50% sind von der Landwirtschaft abhängig, oft in Form unbezahlter Subsistenzwirtschaft. Die offizielle Arbeitslosigkeit ist in den letzten zwei Jahren durch die Entlassung von Zehntausenden Beschäftigten aus dem Staatsdienst auf ca. 15% gestiegen, inoffizielle Schätzungen gehen von 30% aus. Den wichtigsten Geldzufluss nach Georgien (nach Schätzungen bis zu 1 Mrd. Dollar jährlich) bilden die Transferleistungen der ca. 1 Mio. georgischen Arbeitsemigrantinnen (ca. 20% der Bevölkerung von 1989) aus Russland, der Türkei, Griechenland und anderen europäischen Staaten.

Experten sehen wirtschaftliches Wachstumspotenzial vor allem in einer Modernisierung der Landwirtschaft, der Entwicklung des Tourismus und der Entwicklung arbeitsintensiver Produktionszweige. Bis auf die offensive Unterstützung einiger prestigeträchtiger Tourismus-Projekte und der schrittweisen Wiederherstellung der Verkehrsinfrastruktur (Straßen) hat die Regierung selbst bislang aber noch keine aktive Wirtschaftsförderungspolitik entwickelt. Sie konzentriert sich vor allem auf die Privatisierung staats-eigener Betriebe und Infrastruktureinrichtungen (Flughäfen, Häfen,

<sup>5</sup> Von 707 Mio auf 1,752 Mrd. USD, s. Georgian-European Policy and Legal Advice Centre, Georgian Economic Trends, March 2006; S.23

<sup>6</sup> S. SIPRI military expenditure database, <http://first.sipri.org>

<sup>7</sup> Georgian-European Policy and Legal Advice Centre, Georgian Economic Trends, March 2006; S.7

Energienetze), die bislang in jedem größeren Fall Skandale wegen intransparenter Vergabeentscheidungen bzw. undurchsichtiger Investoren (meist russische oder kasachische Kapitalgesellschaften) zur Folge hatte.

### **Aktivitäten der Heinrich-Böll-Stiftung**

In ihrem Büro in Tbilisi führt die Heinrich-Böll-Stiftung alle 14 Tage öffentliche Debatten zur „Modernisierung in Georgien“ durch, bei denen PolitikerInnen, Medienschaffende und NGO-VertreterInnen in georgischer Sprache über die Reform staatlicher Institutionen, die Situation und Rolle der Medien, über gesellschaftliche Stereotypen und die Situation von Minderheiten, über Konflikttransformation und über die europäischen Ambitionen des Landes diskutieren. Die sehr gut besuchten Veranstaltungen werden aufgezeichnet und vom populären Radiosender „Grüne Welle“ landesweit ausgestrahlt.

Einen wichtigen Schwerpunkt legt die Stiftung in Georgien auf die Förderung politischen Engagements von Frauen vor allem auf kommunaler Ebene. Sie unterstützt die Ausbildungs- und Beratungsangebote verschiedener Organisationen aus der NGO-Koalition „Frauen in die Politik“ für Frauen aus georgischen Regionen, organisiert genderpolitische Debatten in Tbilisi und verschiedenen georgischen Regionen und beteiligt sich an Medien- und Ausstellungsprojekten. Derzeit entsteht auf Initiative der Stiftung ein Dokumentarfilm über Frauen im Wahlkampf im Vorfeld der georgischen Kommunalwahlen im Herbst 2006.

Einzelne Veranstaltungen der Stiftung zielen außerdem darauf ab, politische Nachwuchskräfte mit den Themen Nachhaltigkeit, Ökologie und alternative Energiepolitik bekannt zu machen.

### **Ausblick**

Im zweiten Halbjahr 2006 werden voraussichtlich folgende Themen im Mittelpunkt des Interesses stehen:

#### **Südossetien:**

Gegenwärtig (Sommer 2006) ist nicht abzusehen, ob es nicht (wie im Spätsommer 2004) erneut zur gewaltsamen Eskalation der Auseinandersetzungen um die an Russland angrenzende Bergregion kommt. Trotz gelegentlicher Vereinbarungen über Demilitarisierungsschritte und Informationsaustausch zwischen den Seiten im Rahmen der gemeinsamen Kontrollkommission unter OSZE-Beteiligung geben auf beiden Seiten die Scharfmacher den Ton an. Der georgische Verteidigungsminister fordert (wie auch das georgische Parlament) den ersatzlosen Abzug des russischen Kontingents der Friedenstruppen aus Südossetien. Präsident Saakaschwili kündigte an, er werde das Neue Jahr in Südossetien begehen. Die südossetische Seite wiederum forciert ihre Bemühungen um einen Beitritt zur Russischen Föderation und begründet dies – unter Verweis auf die enorm gestiegenen Verteidigungsausgaben – mit georgischen Kriegsvorbereitungen. Die für September angesetzten Wahlen des De-facto-Präsidenten von Südossetien werden unter diesen Umständen voraussichtlich zur Wiederwahl des für eine eigenständige, konstruktive Politik nicht bekannten Eduard Kokoity führen.

#### **Berg-Karabach:**

Ende 2006 schließt sich das von den internationalen Vermittlern beschworene „window of opportunity“ aufgrund der 2007 anstehenden Parlamentswahlen in Armenien. Abzuwarten bleibt, ob die Minsk-Gruppe der OSZE ihre Drohung von einem Rückzug von den Verhandlungen wahrmacht und tatsächlich die Seiten sich selbst überlässt, oder ob es doch zu weiteren Außenminister- und evtl. Präsidententreffen kommt. Mit einem plötzlichen Verhandlungsdurchbruch noch in diesem Jahr ist allerdings nicht zu rechnen. Weniger noch als mit einer weiterhin möglichen erneuten militärischen Eskalation.

#### **Georgien:**

Im Herbst stehen Kommunalwahlen in Georgien an, deren Termin der Präsident wohl aus wahltaktischen Gründen bis heute nicht festgelegt hat. Sie werden die starke Polarisierung zwischen der Regierung und der parlamentarischen wie außerparlamentarischen Opposition weiter vertiefen und zugleich sichtbar machen, ob die Opposition trotz der schwierigen Ausgangsbedingungen in der Lage ist, auf demokratischem Weg die Durchsetzung einer „Einparteienherrschaft“ in Georgien zu verhindern.

#### Armenien:

In Armenien haben die Vorbereitungen für die Parlamentswahlen 2007 begonnen, deren Ausgang als Vorentscheidung für die Nachfolge von Präsident Kotscharjan im Jahr 2008 angesehen wird. Unabhängig davon, ob sich tatsächlich Verteidigungsminister Sarkisjan und mit ihm das bestehende Machtsystem mit der Vorrangstellung von Karabach-Veteranen behaupten kann, werden die Wahlen auch Auskunft darüber geben, ob sich eine neue Opposition formieren und die in großen Teilen apathisch-resignative Haltung vor allem jüngerer WählerInnen in Armenien gegenüber der Politik verändern kann.

#### Iran-Krise:

Für die Entwicklung der Region insgesamt, aber insbesondere für Aserbaidschan von besonderer Bedeutung wird die weitere Entwicklung der Iran-Krise sein: Schon heute sind die Immobilienpreise in Baku und einigen aserbaidischen Regionen durch die hohe Nachfrage iranischer Käufer stark gestiegen. Eine Zunahme der Spannungen und eine evtl. militärische Eskalation im Iran würde unweigerlich Auswirkungen auf Aserbaidschan haben und im geringsten Fall verstärkte Immigration, im äußersten eine Verschiebung der Machtbalance und iranisch-aserbaidische Auseinandersetzungen um die Zukunft „Süd-Aserbaidchans“ nach sich ziehen.

#### Europäische Nachbarschaftspolitik ENP:

Anfang 2007 treten die ENP-Aktionspläne mit den südkaukasischen Staaten in Kraft. Vor allem während der deutschen EU-Präsidentschaft wird sich zeigen, ob die ENP im Südkaukasus wirklich zum von beiden Seiten sehr ernst genommenen Politikum wird und sich die EU der komplexen politischen Wirklichkeit des Südkaukasus dauerhaft stellt.