

Ersan Bocutoğlu / Gökhan Koçer

Politisch-ökonomische Konflikte in der Schwarzmeerregion nach dem Ende des Kalten Krieges

Einführung: Definitionen und Ziele

Es gibt eine ganze Reihe von Definitionen der Schwarzmeerregion, engere und weitere, und dennoch scheint es schier unmöglich, sich auch nur ansatzweise auf eine davon zu einigen. Eine enge Definition umfasst lediglich die sechs Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres, Bulgarien, Rumänien, die Ukraine, Russland, Georgien und die Türkei, während zur erweiterten Schwarzmeerregion auch Moldau, Armenien und Aserbaidschan gehören. Darüber hinaus ist die Region aber auch Teil des Konzepts des „erweiterten Vorderen Orients“ und bildet die „große östliche Grenze“ der euro-atlantischen Gemeinschaft zum „erweiterten Vorderen Orient“.¹ In der praktischen Zusammenarbeit neigt die NATO nach wie vor dazu, die erweiterte Schwarzmeerregion als Teil einer größeren Region zu behandeln, zu der sie auch die kaspische Region und Zentralasien zählt. Es gibt allerdings Stimmen, die der NATO raten, den Südkaukasus und Zentralasien getrennt voneinander zu betrachten, um so die Schwarzmeerregion als strategische Einheit behandeln zu können. Andere Autoren wiederum vertreten die Ansicht, dass die komplexen Handelsbeziehungen, militärischen Verflechtungen, demographischen Wechselbeziehungen und andere Interdependenzen eine breitere Definition der Region rechtfertigen, die neben den Schwarzmeeraanrainern auch den östlichen Balkan, den Kaukasus und die kaspische Region einschließen sollte.² Die Organisation der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (*Black Sea Economic Cooperation*, BSEC) beruht auf einer eher weiter gefassten Definition der Schwarzmeerregion. Ihr gehören die folgenden zwölf Staaten an: Albanien, Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Serbien, Moldau, die Ukraine, Russland, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und die Türkei. Wir gehen im vorliegenden Beitrag davon aus, dass eine enge Definition der Region, die ihre Verbindungen zum Balkan, zum Südkaukasus und zu Zentralasien ausblendet, für die Untersuchung der wirtschaftspolitischen Konflikte in der Region zu kurz greift.

Der geographische Raum, der hier untersucht wird, gehörte früher zur Einflussosphäre der UdSSR. Wirtschaftsfragen in der Region waren daher immer auch mit politischen Fragen verwoben. Vor diesem Hintergrund kann die von

1 Ronald D. Asmus, *Developing a New Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region*, Istanbul 2004, S. 2, unter: http://www.tesev.org.tr/etkinlik/ist_paper2.pdf (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. Duygu Sezer, *The Black Sea Politics and Turkey*, in: Mustafa Aydın (Hrsg.), *Turkey at the Threshold of the 21st Century*, Ankara 1998, S.70.

Russland ins Leben gerufene Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) als Versuch gesehen werden, die ehemaligen Sowjetrepubliken so weit wie möglich zusammenzuhalten. Russland hat sich dazu häufig wirtschaftlicher Mittel bedient, darunter Quoten für die Einfuhr von Exportgütern aus ehemaligen Sowjetrepubliken nach Russland, ein Einführungsverbot für georgischen Wein, die Drohung, die Zahl der Arbeiter aus ehemaligen Sowjetrepubliken in Russland zu begrenzen, die besonders restriktive Vergabe von Visa an Bürger der ehemals sowjetischen Staaten sowie die Einschränkung oder Unterbrechung der Gaslieferungen an die Ukraine. Die wirksamste der von Russland seit dem Ende des Kalten Krieges eingesetzten Maßnahmen ist jedoch die Blockade des Transports fossiler Energierohstoffe aus den zentralasiatischen Binnenstaaten zu den westlichen Märkten. Wenn man sich die kaspische Region und Zentralasien als Flasche vorstellt, dann ist der Flaschenhals ganz eindeutig der Südkaukasus, insbesondere der aserbaidisch-georgische Korridor. Das wiederum lenkt das Interesse der großen Mächte auf die Schwarzmeerregion. Wie die Dinge derzeit liegen, beteiligen sich nicht nur bedeutende internationale Mächte wie die EU, die USA und die NATO – kurz: die euro-atlantische Gemeinschaft –, sondern auch regionale Mächte wie Russland, die Türkei und der Iran an dem Spiel. Ziel dieses Beitrags ist es, die wirtschaftlichen und politischen Konflikte zwischen den großen Mächten um den Südkaukasus zu untersuchen.

Da die Ölpolitik und das „*Great Game*“ der Großmächte im Kaukasus bereits an anderer Stelle ausführlich behandelt wurden, wird diese Problematik in diesem Beitrag bewusst ausgeklammert.³

Die Anfänge des euro-atlantischen Engagements in der Schwarzmeerregion

In den Jahren unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion traten die USA an der südlichen Peripherie Russlands zunächst nur zögerlich als Akteur in Erscheinung – ganz im Gegensatz zu dem Tempo, mit dem Amerika versuchte, schon früh in der Ukraine und den baltischen Staaten aktiv zu werden. Die südliche Peripherie, einschließlich Zentralasiens und des Südkaukasus, schien außerhalb der Interessen, Ziele und Erwartungen der USA zu liegen. In den letzten Jahren häuften sich jedoch die Anzeichen für ein wachsendes amerikanisches Interesse an der Region; inzwischen ist auch der Südkaukasus für die nationalen Interessen der Vereinigten Staaten von Bedeutung. Natürlich gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen der laut-

3 Siehe z.B. Uwe Halbach, Öl und Great Game im Kaukasus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 291-302; Charles F. Doran, Oil Politics is World Politics, SAIS, John Hopkins University, unter: <http://www.sais-jhu.edu/pubaffairs/publications/saisphere/winter05/doran.html>; S. Frederick Starr/Svante E. Cornell, The Politics of Pipelines: Bringing Caspian Energy to Markets, SAIS, John Hopkins University, unter: <http://www.sais-jhu.edu/pubaffairs/publications/saisphere/winter05/starr-cornell.html>

starken Artikulation amerikanischer Interessen im Südkaukasus und in Zentralasien und der Tatsache, dass man sich zunehmend der fossilen Rohstoffvorkommen in der kaspischen Region bewusst wird. Die Bekundungen wirtschaftlicher und politischer Interessen seitens der USA, die der US-Regierung teilweise von der Ölindustrie aufgezwungen wurden, riefen in Moskau negative Reaktionen hervor, da in den amerikanischen Interessen im Südkaukasus eine Beeinträchtigung russischer Interessen in der Region gesehen wird.⁴

Laut Ronald Asmus können vier Hauptfaktoren das anfangs mangelnde Interesse des Westens erklären:

Erstens war die Schwarzmeerregion in den vergangenen Jahrzehnten in vieler Hinsicht das Bermuda-Dreieck westlicher strategischer Studien. Da sich hier die Sicherheitsräume Europas, Eurasiens und des Vorderen Orients überschneiden, wurde sie von den meisten Experten für jedes dieser Gebiete weitgehend ignoriert. Aufgrund seiner geographischen Lage am Rande der genannten Regionen stand das Schwarze Meer in keiner von ihnen je im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. In Europa hatte der Bogen von den baltischen bis zu den Balkanstaaten für uns Priorität. Mit Blick auf die ehemalige Sowjetunion bemühten wir uns vorrangig um den Aufbau neuer konstruktiver Beziehungen zu Moskau. Und abgesehen vom israelisch-arabischen Konflikt endete die Aufmerksamkeit westlicher Nahostpolitik in der Regel an der Südgrenze der Türkei.

Zweitens blieben angesichts der überfüllten Agenda der euro-atlantischen Gemeinschaft nach dem Zusammenbruch des Kommunismus vor 15 Jahren nur wenig Zeit und politische Energie, sich mit der Schwarzmeerregion zu befassen. Die Aufgaben, Mittel- und Osteuropa zu festigen und zu integrieren, die Balkankriege zu beenden und die beteiligten Staaten wieder auf den Pfad der europäischen Integration zu führen sowie schließlich nach dem Ende des Kalten Krieges neue und kooperative Beziehungen zu Moskau herzustellen, waren Vollzeitbeschäftigungen. Betrachtet man die Prioritätenliste eines amerikanischen oder europäischen Außenministers in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, so schaffte es das Schwarze Meer – ob zu Recht oder zu Unrecht – nur selten in die Spitzenränge. Eine Ausnahme stellte natürlich die Türkei dar, die eine einsame politische Schlacht schlug, um den Westen dazu zu bewegen, der Region größere Aufmerksamkeit zu schenken. Es versteht sich fast von selbst, dass unser großes Interesse an einem stabilen und sicheren Energietransfer durch diese Region schließlich unsere Politik bestimmte – und nicht etwa eine übergeordnete Vision vom Platz dieser Länder in der euro-atlantischen Gemeinschaft.

4 Vgl. Sezer, a.a.O. (Anm. 2).

Drittens kamen damals auch kaum Anstöße aus der Region für engere Beziehungen zum Westen. Kein Lech Walesa oder Václav Havel tauchte in den 90er Jahren auf, eroberte unsere Aufmerksamkeit oder klopfte an unsere Tür. Die Länder der Region, die ohnehin sehr unterschiedlich waren und auch ganz unterschiedliche Ziele verfolgten, waren mit ihren eigenen Problemen beschäftigt und zeitweise in Bürgerkriege und ihre eigenen bewaffneten Auseinandersetzungen verwickelt. Jeder Gedanke daran, den westlichen Institutionen in absehbarer Zukunft beizutreten, erschien unrealistisch oder sogar utopisch – aus ihrer Sicht ebenso wie aus unserer. Der Westen neigt stets dazu, Probleme, für die man keine schnelle Lösung oder Aussicht auf Erfolg hat, zu ignorieren oder zu vernachlässigen [...]

Viertens ist das Schwarze Meer eine Art zivilisatorisches schwarzes Loch im Geschichtsbewusstsein des Westens. Wir leiden nicht nur an mangelnder Vertrautheit mit der Region, ihren Menschen, ihren Problemen, ihrer reichen Kultur und ihrem Beitrag zur Verbreitung der westlichen Zivilisation, sondern auch an einer Art historischem Gedächtnisverlust. Für einige bedeutete „Europa“ Westeuropa, für andere erstreckte es sich auch auf die Ostsee und das Schwarze Meer – im Falle des Letzteren jedoch nur auf dessen westlichen und südlichen Rand. Für viele im Westen scheinen die Ukraine und der Südkaukasus noch immer weit entfernte Länder zu sein, über die wir wenig wissen und die uns – zu Recht oder zu Unrecht – noch weniger interessieren. Andere scheuen allein schon den Gedanken, sich in den Raum vorzuwagen, den Moskau heute als sein „nahes Ausland“ und seine natürliche Einflussphäre, wenn nicht gar als sein Herrschaftsgebiet reklamiert. Dabei begreifen oder erkennen sie nicht, dass die westliche und europäische Zivilisation ihre Wurzeln auch zu einem großen Teil in den Kulturen und Ländern hat, die im Laufe der Geschichte rund um das Schwarze Meer entstanden.

Nachdem die Region im vergangenen Jahrzehnt weitgehend ignoriert wurde, wird sich der Westen nun jedoch langsam der wachsenden Bedeutung der Schwarzmeerregion und der Notwendigkeit einer modernen und angepassten Strategie für die Region bewusst. Es sind mehrere Faktoren, die sowohl die USA als auch Europa dazu antreiben, der Region ihre Aufmerksamkeit zu schenken und einen neuen und kohärenteren strategischen Rahmen zu entwickeln.⁵

Die Folge davon ist, dass ein Gebiet, das bislang von der euro-atlantischen Gemeinschaft vernachlässigt wurde, nun von der Peripherie ins Zentrum westlicher Aufmerksamkeit rückt.

5 Asmus, a.a.O. (Anm. 1), S. 1.

Die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation

Infolge des Machtvakuum nach dem Zerfall der Sowjetunion und des fehlenden Interesses der euro-atlantischen Gemeinschaft an der Schwarzmeerregion startete die Türkei 1992 unter dem Namen *Black Sea Economic Cooperation* (BSEC) eine regionale Kooperationsinitiative, zu der sich zwölf Länder der erweiterten Schwarzmeerregion zusammenschlossen.

Nach Angaben der Weltbank umfasst die BSEC 19 Millionen Quadratkilometer, verfügt über einen Markt mit 336 Millionen Einwohnern und hat ein Bruttoinlandsprodukt von 1,3 Billionen US-Dollar.⁶ Natürlich gibt es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede in Bezug auf geographische Lage, Fläche, Bevölkerung, BIP, Wachstumsrate, Inflationsrate, BIP nach Wirtschaftsbereichen, Außenhandel, Verschuldung und ausländische Direktinvestitionen.

Anfangs stieß die BSEC sowohl bei ihren Mitgliedstaaten als auch bei der internationalen Gemeinschaft auf großes Interesse. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre verlor sie jedoch an Dynamik. Die Faktoren, die die Leitungsfähigkeit der BSEC seit nunmehr einem Jahrzehnt einschränken, bedürfen der genaueren Untersuchung. Es handelt sich dabei um folgende Faktoren:⁷

Kurz nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion kamen die Länder des Schwarzmeerbeckens mit dem Ziel zusammen, eine rechtliche Grundlage und Regelungen für die regionale Kooperation und die Durchführung regionaler Projekte zu entwickeln. Die strategische Bedeutung der Region zog jedoch sofort die Aufmerksamkeit internationaler Akteure auf die Schwarzmeerregion. Die Route, die die EU über das Schwarze Meer, den Südkaukasus und das Kaspische Meer mit Zentralasien verbindet (der West-Ost-Korridor), und die Route, die Russland über das Schwarze Meer, Anatolien, die türkischen Meerengen und den Suez-Kanal mit dem Mittelmeer, dem Vorderen Orient und der südlichen Hemisphäre verbindet, kreuzen sich im Schwarzmeerbecken. Uneingestandene Konflikte um die Region zwischen internationalen Akteuren sind u.a. die Gründe dafür, dass die BSEC weder über eine solide institutionelle Struktur verfügt noch genügend Handlungsfähigkeit besitzt, um ihre Ziele zu erreichen.

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion durchlaufen die ehemaligen RGW-Staaten Osteuropas und die früheren Sowjetrepubliken einen radikalen Transformationsprozess, in dessen Verlauf sie ihre zentralen Planwirtschaften hinter sich ließen und marktwirtschaftliche Reformen einführten.

6 Vgl. World Bank, World Development Indicators Database, 2006, unter: <http://devdata.worldbank.org>.

7 Vgl. Ersan Bocutoğlu, BSEC's Caucasian Dimension: EU and UN Efforts for Peace and Stability in the Southern Caucasus, The Second International Silk Road Symposium on Black Sea Economic Cooperation – past, present, future, organized by the Georgian Ministry of Economy, the Georgian Academy of Sciences, and the International Black Sea University, Tiflis, 6.-7. Mai 2005.

Den Transformationsökonomien erschienen zu Beginn des Übergangsprozesses Griechenland, das bereits EU-Mitglied war, und die Türkei als nachahmenswerte Beispiele bei der Einführung der Prinzipien der freien Marktwirtschaft. Im weiteren Verlauf des Prozesses bildeten sich in der Schwarzmeerregion drei verschiedene geographische Schwerpunkte heraus: die Länder im „EU-Raum“ wie Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Albanien, Montenegro und Serbien, die Länder „in der Mitte“, wie die Türkei, Moldau, die Ukraine und die Russische Föderation, und die Länder des Südkaukasus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Die erste Gruppe sieht ihre Zukunft strategisch in einer erweiterten EU; Griechenland ist bereits Mitglied, Bulgarien und Rumänien werden noch im kommenden Jahr der EU beitreten und Albanien, Montenegro und Serbien werden höchstwahrscheinlich irgendwann zusammen mit den übrigen Balkanstaaten in die EU integriert werden. Die zweite Ländergruppe steht an einem Scheideweg. Der Beitrittsprozess der Türkei begann bereits 1963 und es scheint, als könne er sich noch einige Jahrzehnte hinziehen. Die Ukraine und Moldau sind Länder, die sich mit dem langfristigen Ziel einer EU-Mitgliedschaft nach Westen orientieren. Die Russische Föderation ist sehr darauf bedacht, gute Beziehungen zur EU zu unterhalten, ihre Integration in die EU steht bislang allerdings noch nicht auf der Tagesordnung. Die Lage der dritten Ländergruppe ist insofern einmalig, als sich die bereits erwähnten Interessen der internationalen Akteure an diesem besonderen geographischen Standort aufgrund seiner strategischen Lage überschneiden. Für jeglichen wirtschaftlichen Kooperationsprozess im Schwarzmeerbecken ist diese dritte Ländergruppe somit der wichtigste Baustein der BSEC und bedarf daher sorgfältiger Betrachtung. Wenn Sicherheit und Wirtschaft eng miteinander verbunden sind und wenn wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nur in einem sicheren und stabilen Umfeld gedeihen können, dann sind Sicherheit und Stabilität im Südkaukasus die *conditio sine qua non* nicht nur für wirtschaftliche Prosperität und Entwicklung der Region selbst, sondern auch für den Erfolg der BSEC-Initiative.

Das BSEC-Gebiet leidet immer noch unter mehreren ungelösten – „heißen“ wie „eingefrorenen“ – subregionalen Konflikten, die die territoriale Integrität von vier BSEC-Mitgliedstaaten betreffen: der Russischen Föderation, Moldaus, Georgiens und Aserbaidschans. Diese ungelösten Konflikte sind das größte Hindernis für das reibungslose Funktionieren der BSEC.⁸

Die Volkswirtschaften der meisten BSEC-Mitglieder befinden sich in einem Übergangsprozess. Im Laufe der Transformation ist es jedoch nicht gelungen, Rechtsstaatlichkeit zu etablieren. Untergrundwirtschaft, Korruption in den Verwaltungen, *state capture*, d.h. die teilweise Übernahme des Staates durch

8 Vgl. Joel S. Hellman/Geraint Jones/Daniel Kaufmann/Mark Schankermann, *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 2312, Washington, D.C., 2000.

die organisierte Kriminalität, und verdeckte Beeinflussung sind noch immer die Hauptcharakteristika solcher Volkswirtschaften.⁹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die BSEC derzeit nicht eben eine Erfolgsgeschichte ist, auch wenn es vor zehn Jahren eine gute Idee war, eine Kooperationsinitiative zur Förderung von Frieden, Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstand im Schwarzmeerbecken ins Leben zu rufen. Die internationalen Rahmenbedingungen, die zur Gründung der BSEC führten, haben sich seit 1992 geändert. Solange die Bedrohung für die territoriale Integrität einiger Mitgliedstaaten nicht behoben und die oben erwähnten Probleme der Transformationsökonomien nicht überwunden werden, wird die BSEC wohl nur ein Traum von wirtschaftlicher Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion bleiben.¹⁰

*Politisch-ökonomische Probleme in der Schwarzmeerregion*¹¹

Die Schwarzmeerregion ist eine der Regionen, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges zu besonderen Brennpunkten der Sicherheit entwickelt haben. Nachdem sie fast ein Jahrhundert lang als Puffer zwischen dem Westen und dem Sowjetblock gedient hatte, sah sie sich nun mit einer Reihe neuer mehrdimensionaler Sicherheitsprobleme konfrontiert. Insbesondere seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts stehen die Sicherheitsprobleme der Schwarzmeerregion auch auf der internationalen politischen Agenda. Dafür gibt es mehrere Gründe.

Der erste hängt mit den fossilen Energieressourcen des Kaspischen Meeres und deren Transport in den Westen zusammen. Für Staaten oder Staatengemeinschaften wie die USA und die EU, die in hohem Maße von den Erdölvorräten des Nahen und Mittleren Ostens abhängig sind, wurde die Energieversorgung nach den Terroranschlägen auf die USA vom 11. September 2001 zu einer zentralen Sicherheitsfrage. In diesem Zusammenhang sind zwei Punkte besonders hervorzuheben: Es ist zum einen im Interesse der euro-atlantischen Gemeinschaft, gute Beziehungen zu den Staaten am Kaspischen Meer, die reich an Energierohstoffen sind und zumindest zum Teil eine Alternative zum Vorderen Orient darstellen, zu entwickeln und zu deren wirtschaftlicher und politischer Stabilität beizutragen. Zum anderen gewinnt das Schwarze Meer zunehmend an Bedeutung als Energiekorridor, da neben dem kaspischen Öl

9 Vgl. dies., *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 2444, Washington, D.C., 2000.

10 Vgl. Ersan Bucutoğlu, *The Lessons from Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Experience and the Need for a New Approach to Security and Cooperation in the Black Sea Region*, Conference on the Black Sea Region: Setting a Safe Course on Democracy and Development, des South Caucasus Institute of Regional Security, Der Standard und Haus Wittgenstein Bulgarisches Kulturinstitut, Wien, 27. November-1. Dezember 2005.

11 Vgl. Ersan Bucutoğlu/Gökhan Koçer, *The Black Sea Security: Is There a Role for BSEC?*, in: *Romanian Journal of International Studies*, Bukarest 2006.

auch russisches und kasachisches Öl über das Schwarze Meer in den Westen gelangt. Für den Westen ist es daher wichtig, in der Schwarzmeerregion dauerhaft Sicherheit zu schaffen, um so die Energietransportrouten zu sichern und den Ölpreis zu stabilisieren.

Der zweite Grund dafür, dass das Schwarze Meer auf der internationalen politischen Agenda steht, liegt in seiner geostrategischen Bedeutung als Schnittstelle der von Norden nach Süden und von Osten nach Westen verlaufenden Handels- und Transportrouten begründet.

Der dritte Grund ist das Machtvakuum, das insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der Sowjetunion in der Schwarzmeerregion und im Südkaukasus entstand. Es eröffnete zwar einerseits Dritten Möglichkeiten in der Region, warf aber andererseits auch neue Sicherheitsfragen auf. Russland versucht, die Länder der Region, über die es die Herrschaft verloren hat, unter Kontrolle zu halten, indem es Ereignisse manipuliert, um so Konflikte zu schaffen, an deren Bewältigung es sich dann beteiligt. Die Konflikte in und um Berg-Karabach, Abchasien, Südossetien und Transnistrien sind dafür gute Beispiele. Die Instabilität in der Region hat Sicherheitsprobleme für EU und NATO geschaffen, die mit dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens noch bedeutsamer werden. Die EU und die USA betrachten terroristische Aktivitäten, Menschenhandel und den illegalen Handel mit Drogen und Waffen, die ihren Ursprung in der Instabilität der Region haben, als Bedrohungen für ihr nationalen Interessen.

Der vierte Grund betrifft die EU-Erweiterung. Für die EU bedeutet der Erweiterungsprozess nicht nur die Aufnahme neuer Mitglieder und die geographische Ausdehnung, sondern auch neue Grenzen, neue Nachbarn und neue Probleme. Mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 und der möglichen Aufnahme der Türkei wird die EU zu einer Schwarzmeermacht. Die Europäische Nachbarschaftspolitik der EU soll dazu beitragen, die durch die Erweiterung geschaffenen Probleme zu bewältigen und eine gemeinsame Politik gegenüber den neuen Nachbarn, z.B. der Ukraine, Moldau, Aserbaidschan, Armenien und Georgien, die zunehmend Bedeutung erlangen, zu betreiben.

Es gibt eine noch viele weitere Probleme, die die EU nicht wird ignorieren können, wenn ihre Grenzen sich erst einmal bis zum Schwarzen Meer vorgeschoben haben. Dazu gehören neben der Sicherung der Energierouten der Küstenschutz, Wassermanagement, der Umgang mit radioaktiven Abfällen, die Einführung von EU-Standards für die Tankersicherheit im Schwarzen Meer, der Schutz der EU-Grenzen und die Bewältigung des massiven Einwanderungsdrucks auf die EU, der möglicherweise durch Instabilität und wirtschaftliche Probleme in Osteuropa und dem Südkaukasus entsteht.

Die EU will sich direkt an den von ihr in der Schwarzmeerregion finanzierten Projekten beteiligen, um ihre Ansprüche zu legitimieren. Sie stützt sich dabei auf die Argumente, dass einige der Länder der Schwarzmeerregion EU-Mitglieder sind, einige demnächst beitreten werden und andere, wie die Staaten

im Südkaukasus, westliche Werte teilen und der EU zugeneigt sind, auch wenn sie nicht Mitglieder der Union sind. Die EU geht außerdem davon aus, dass sie eine weitaus positivere Rolle in der Schwarzmeerregion spielen kann als beispielsweise die NATO, da die Region geographisch zu Europa gehört und europäische Werte teilt. Ebenso kritisiert sie die Art und Weise, in der die NATO sich in die regionalen Probleme einmischt und zieht es ihrerseits vor, sich auf die Stärkung und Verbreitung demokratischer Werte als Mittel zur Förderung von Stabilität und Sicherheit zu beschränken.

Die USA haben erklärt, dass ihr Interesse an der Schwarzmeerregion Teil der Gesamtstrategie zur Bekämpfung des Terrorismus sei. Ihrer Argumentation nach haben sowohl terroristische Aktivitäten als auch alle Formen des illegalen Handels ihre Ursachen in der Instabilität der Region, die somit eine Bedrohung der internationalen Gemeinschaft darstelle. Da die bestehenden bilateralen Übereinkünfte und Kooperationsprojekte wenig erfolgreich seien, seien umfassendere Maßnahmen und Projekte erforderlich.

Obwohl die Türkei, Griechenland, Bulgarien und Rumänien NATO-Mitglieder, die Ukraine und Russland strategische Partner der USA und Aserbaidschan, Armenien, Georgien und Moldau am NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ beteiligt sind, behaupten die USA, es gäbe keine Initiative, die sich direkt und ausschließlich auf die Schwarzmeerregion richtet. Die NATO müsse daher Schritte zur Behebung dieses Mangels einleiten.

Um die Sicherheit im Schwarzen Meer zu erhöhen, wurde 1998 auf türkische Initiative die Arbeitsgruppe Marinekooperation im Schwarzen Meer (*Black Sea Naval Cooperation Task Group*, BLACKSEAFOR) gegründet. Ihr gehören die Türkei, Bulgarien, Rumänien, die Ukraine, Russland und Georgien an. BLACKSEAFOR trägt seither als unbewaffnete Militärorganisation für Such- und Rettungseinsätze zur Sicherheit im Schwarzen Meer bei. Die USA wünschen jedoch weiterreichende Maßnahmen und fordern deshalb eine Novellierung des Vertrags von Montreux, durch die sie in einigen Bereichen Sonderrechte erhalten würden und die die freie Durchfahrt der US-Marine durch die türkischen Meerengen erleichtern würde. Die USA möchten analog zu der nach dem 11. September 2001 beschlossenen NATO-Operation *Active Endeavor* zur Abwehr terroristischer Bedrohungen im Mittelmeerraum auch im Schwarzen Meer Antiterroroperationen durchführen. BLACKSEAFOR könnte in diese Operationen eingebunden werden.¹²

Die USA werfen der EU vor, in der Schwarzmeerregion allein durch Absichtserklärungen, was sie in der Region zu tun gedenkt, Unterstützung gewinnen zu wollen, ohne sich jedoch aktiv zu engagieren. Mit dem Hinweis, die NATO sei deutlich besser in der Lage, sich der Probleme in der Schwarzmeerregion aktiv anzunehmen, wollen die USA der EU die Initiative

12 Laut Meldungen vom 9. Mai 2006 haben die USA ihren Vorstoß zur Ausweitung der Operation *Active Endeavor* auf das Schwarze Meer aufgegeben, da die notwendigen Änderungen des Vertrages von Montreux zu einer Belastung der Beziehungen zwischen den Staaten in der Region führen könnten.

entreißen. Sie deuten an, dass es hier einen Interessenkonflikt gebe und zwischen ihnen und der EU eine Konkurrenzsituation eingetreten sei, und kritisieren, dass die EU-Mitgliedstaaten den Anteil ihrer Militärausgaben an ihren Haushalten gekürzt haben und nicht willens seien, sich an US-geführten Militäroperationen zu beteiligen. Darüber hinaus zeige die Einbeziehung Syriens und Libyens in die EU-Initiative „erweitertes Europa“, dass die Vorstellungen der EU von einer Erweiterung von denen der NATO abwichen und dass die EU in dieser Frage einen anderen Kurs steuere als die Atlantische Allianz. Mit dem Argument, die herkömmliche Strategie sei ineffektiv, fordern die USA mit Nachdruck eine umfassendere, effektivere und besser koordinierte Strategie für die Schwarzmeerregion. Wenn sie die Reformen in der Region unterstützen soll, müsse eine solche Strategie von der NATO ausgearbeitet und umgesetzt werden, da nur die NATO in der Lage sei, in globale Probleme einzugreifen, wo immer dies notwendig sei, unabhängig von Zeit und Ort.

Gleichwohl gibt es auch Überschneidungen zwischen den Interessen der NATO und der EU in der Schwarzmeerregion. Wenn sie zusammenarbeiten, sollten sie – zumindest theoretisch – ihre Ziele leichter erreichen können. Die neuen Regime in der Region sind jedoch in einer schwierigen Lage, wenn sie sich zwischen EU und NATO entscheiden sollen, da sie die euro-atlantische Gemeinschaft als Garanten für ihre Freiheit betrachten.

Hinsichtlich russischer Positionen und Strategien gegenüber der Schwarzmeerregion gibt es zwei Szenarios, ein schwaches und ein starkes. Das schwache Szenario gründet sich auf eine klare Zustimmung von EU und USA zu den legitimen politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen Russlands in der Schwarzmeerregion. In diesem Fall würden sie erkennen, dass es unklug wäre, Russland aus den von ihnen entwickelten regionalen Projekten auszuschließen. Sie wären offen für jede Art der Zusammenarbeit mit Russland, die die Lage in der Region verbessern würde. Da Terrorismus, Menschenhandel und illegaler Handel mit Drogen und Waffen auch für Russland eine Bedrohung darstellen, wäre eine Zusammenarbeit zwischen der EU, den USA und Russland bei Antiterrormaßnahmen und der Bekämpfung des illegalen Handels wahrscheinlich besonders erfolgreich. Noch optimistischer könnte man davon ausgehen, dass das Nullsummenspiel, das die USA und die UdSSR im Kalten Krieg betrieben haben, durch ein Regime enger Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion – und damit eine *Win-Win*-Situation – ersetzt werden könnte.

Aus der Sicht des starken Szenarios weist das schwache Szenario jedoch viele Lücken auf. Für Russland ist das Schwarze Meer der Zugang zu den Weltmeeren und ein natürlicher Schutzschild gegen Bedrohungen von außen. Einer der Gründe für das US-amerikanische Streben nach größerem Einfluss in der Region ist jedoch, dass die USA den Transport und die Preise der Energieressourcen, Russlands wichtigster Exportgüter, kontrollieren wollen. Ein weiteres Motiv ist, den Demokratisierungsprozess in den Ländern, die

einst unter russischer Vorherrschaft standen, zu unterstützen und ihnen dabei zu helfen, sich von russischem Einfluss zu befreien. Aus dieser Perspektive dauert das Nullsummenspiel zwischen der euro-atlantischen Gemeinschaft und Russland an und der Einfluss der USA in der Region scheint sich gegen die russischen Interessen zu richten. So erklärte der russische Generaloberst Alexander Skworzow zwar, dass Russland den Kampf gegen Terrorismus, das organisierte Verbrechen, den Menschenhandel und den illegalen Handel mit Drogen und Waffen in der Schwarzmeerregion unterstützt, dankte jedoch auch der Türkei für ihren außerordentlich wichtigen Beitrag zur regionalen Sicherheit und Stabilität, indem sie die Interessen der Länder der Region in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Montreux verteidigte. Darüber hinaus sprach er seine Anerkennung für BLACKSEAFOR als das zweitwichtigste Instrument für die Sicherheit des Schwarzen Meeres aus und betonte, dass Russland jeden Versuch, die Struktur des Vertrags von Montreux und der BLACKSEAFOR zu ändern, ablehne.

Die Ukraine, Rumänien und Bulgarien sind darum bemüht, in der Schwarzmeerregion eine aktive Rolle zu übernehmen. Im internationalen System liegen diese Länder zwischen Ost und West, haben aber ihre Präferenz für den Westen deutlich gemacht. Nach Erlangung der Unabhängigkeit stieg die Ukraine dank der ehemaligen sowjetischen Militärhäfen und der Flotte, die sie übernommen hatte, zu einem mächtigen Akteur in der Region auf. Sie fühlt sich eingezwängt zwischen der euro-atlantischen Gemeinschaft, zu der sie gehören möchte, und Russland, von dessen Energielieferungen sie abhängig ist. Rumänien geht ebenfalls bilaterale Abkommen ein mit dem Ziel, seine Rolle in der Region zu stärken. Vor allem die geplante Pipeline Konstanta-Triest scheint eine gute Möglichkeit zu sein, kaspische Energieressourcen zu den Abnehmern im Westen zu transportieren. Bulgarien unterstützt zwar ebenfalls die Haltung der euro-atlantischen Gemeinschaft zur Schwarzmeerregion, scheint dabei jedoch zurückhaltender zu sein als Rumänien. Griechenland – das einzige ans Schwarze Meer angrenzende EU-Mitglied – ist stolz darauf, das Sprachrohr der Union in der Region zu sein.

In diesem Zusammenhang muss noch einmal auf die Lage im Südkaukasus eingegangen werden. Das Ende der sowjetischen Vorherrschaft über den Südkaukasus bot den Ländern des Südkaukasus die Chance, sich als unabhängige Staaten zu profilieren. Sie versuchen, ihre Unabhängigkeit von Russland dadurch zu stärken, dass sie ihre Beziehungen zur EU und zu den USA intensivieren. Man könnte behaupten, dass die euro-atlantische Gemeinschaft sie auf ihrer Seite hält, indem sie ihnen die Möglichkeit einer künftigen EU- und NATO-Mitgliedschaft in Aussicht stellt, was von bestimmten Kreisen als Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie angesehen wird.

Nach dem Untergang der Sowjetunion hat die Türkei erhebliche Verantwortung für die Sicherheit in der Schwarzmeerregion übernommen. Sie stützt sich dabei u.a. auf ihre Kontrolle über die türkischen Meerengen und ihre schlagkräftige Marine. An dieser Stelle soll jedoch nicht auf die Haltung der

Türkei in der Diskussion um die Sicherheit der Schwarzmeerregion eingegangen werden, da von ihr als NATO-Mitglied und EU-Beitrittskandidatin erwartet wird, die Position der euro-atlantischen Gemeinschaft zu regionalen Fragen zu unterstützen.

Schlussfolgerungen und Vorschläge

Ohne Konsens über eine Definition der Schwarzmeerregion scheint es angebracht, der Analyse der wirtschaftlichen Konflikte in der Region eine breitere Definition zugrunde zu legen. Anderenfalls erschließt sich nicht, warum die wirtschaftliche und politische Situation in der Region Gefahr läuft, zu einem zweiten Kalten Krieg zu eskalieren.

Aus verschiedenen Gründen schenkte die euro-atlantische Gemeinschaft der Schwarzmeerregion nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mindestens ein Jahrzehnt lang wenig Beachtung. Das dadurch entstandene Machtvakuum und die mangelnde Aufmerksamkeit der westlichen Welt für die Region versetzten die Türkei in die Lage, die BSEC-Initiative für regionale Kooperation ins Leben zu rufen. Das zunehmende internationale Interesse an der Region aufgrund ihrer strategischen Bedeutung für den Transport von Erdöl und Erdgas, die Entscheidungen, die die Staaten der Region hinsichtlich ihrer politischen Zukunft getroffen haben, „heiße“ und „eingefrorene“ Konflikte und der langfristige Transformationsprozess – all das hat dazu beigetragen, dass die BSEC nicht reibungslos funktioniert. Auch wenn die BSEC in regionalen Sicherheitsfragen eine gewisse Rolle spielt, ist es ihr nicht gelungen, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion genügend Impulse zu geben.

Die wachsende Bedeutung der Schwarzmeerregion als Ost-West-Transportroute für Energielieferungen und ihre neue Rolle im Konzept des „erweiterten Vorderen Orients“ erklären, warum auch die USA und die NATO begonnen haben, ihr größere Aufmerksamkeit zu schenken. Nachdem die EU und die USA fast ein Jahrzehnt lang praktisch keinerlei Interesse an der Region gezeigt hatten, betrachten sie nunmehr – aus der Instabilität der Region herrührende terroristische Aktivitäten, Menschenhandel und den illegalen Handel mit Drogen und Waffen als Bedrohung ihrer nationalen Interessen. Misstrauen und Rivalität, die zwischen der euro-atlantischen Gemeinschaft und Russland über die Zukunft der Region entstehen, könnten das Potenzial haben, zu einem zweiten Kalten Krieg zu eskalieren.

Zwischen den Positionen der EU und der USA zu der Region gibt es erhebliche Differenzen. Die NATO und die USA engagieren sich zunehmend im Kaukasus. Die Amerikaner nehmen die EU in wachsendem Maße als die „große Abwesende“¹³ wahr. Die EU hatte bis vor kurzem noch nicht einmal

13 Vladimir Socor, *Nato Prospects in the South Caucasus*, IASPS Policy Briefings: Geostategic Perspectives on Eurasia 61/2004, zitiert nach: Halbach, a.a.O. (Anm. 3), S. 283.

ein verbindliches Strategiepapier für die Region erarbeitet. Gegenwärtig sucht sie nach Möglichkeiten, größere Aktivitäten zu entfalten. Auf jeden Fall ist deutlich geworden, dass eine solide und einheitliche euro-atlantische Strategie für die Schwarzmeerregion, die die USA, die EU und die NATO gemeinsam erarbeiten müssen, unbedingt erforderlich ist.

Im Mittelpunkt der politisch-wirtschaftlichen Konflikte in der Schwarzmeerregion in der Zeit nach dem Kalten Krieg steht in erster Linie der Transport kaspischer Energierohstoffe in den Westen auf einer Route, die Russland nicht direkt kontrolliert. Wenn es dazu kommt, ist Zentralasien über den Südkaukasus, d.h. durch Aserbaidschan und Georgien, mit der euro-atlantischen Welt verbunden. Da die wirtschaftlichen Konflikte in der Schwarzmeerregion zwischen Russland und der euro-atlantischen Gemeinschaft politische Auswirkungen haben, sind Wirtschaft und internationale Politik untrennbar geworden. Die wesentliche Frage ist, ob es in absehbarer Zeit gelingt, einen Interessenausgleich zwischen den Konfliktparteien herbeizuführen.

Ganz offensichtlich wird es einige Zeit in Anspruch nehmen, die widerstreitenden Interessen der wichtigsten internationalen und regionalen Mächte in der Region miteinander in Einklang zu bringen; für dieses Ziel wird noch eine Menge Schweiß und Tinte, aber hoffentlich kein Blut, vergossen werden.

Kurzfristig können zivilgesellschaftliche Initiativen in jedem der Schwarzmeerländer den Aufbau demokratischer und wirtschaftlicher Institutionen unterstützen. Der Institutionenaufbau kann nicht vom Staat allein geleistet werden. Da auch die Nomenklatura selbst hierzu eine mentale Transformation durchmachen muss, sollten zivilgesellschaftliche Initiativen hier eine aktive Rolle übernehmen.