

21. Juni 2012

www.kas.de/kaukasuswww.kas.de

Der Konflikt um Berg-Karabach: Neue Lösungsansätze erforderlich

Der Schusswechsel an der armenisch-aserbaidischen Grenze Anfang Juni, bei dem mehrere Soldaten auf beiden Seiten ums Leben kamen, hat noch einmal das hohe Eskalationsrisiko des Konflikts vor Augen geführt. Im Gegensatz zu den bekannten Zwischenfällen an der Kontaktlinie um Berg-Karabach kam es diesmal auch zu Auseinandersetzungen an der Grenze zwischen den beiden Staaten. Am 18. Juni trafen sich in Paris die Außenminister Armeniens und Aserbaidischans mit den Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe. Erwartungsgemäß verurteilten die Ko-Vorsitzenden die bewaffneten Gefechte und riefen die Konfliktparteien auf, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Nach zwanzigjährigem Engagement der Minsker Gruppe der OSZE als Vermittler lässt sich feststellen, dass die internationale Diplomatie zwar einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Waffenstillstandes geleistet hat, aber keinen Durchbruch für eine friedliche Konfliktbeilegung erreichen konnte. Die Lösung erfordert mehr Engagement und Flexibilität der Konfliktparteien Armenien und Aserbaidischans.

Zwei Jahrzehnte dem Ausbruch des Krieges im Jahr 1992 und dem Waffenstillstand von 1994 steht eine Regelung des Berg-Karabach-Konflikts noch immer aus. Die Situation ist nach wie vor unverändert: Noch immer herrschen in der Region Blockaden vor, Hunderttausende Flüchtlinge und Binnenvertriebene warten auf die Rückkehr in ihre Heimat. Der Waffenstillstand wird immer brüchiger, wie an der Besorgnis erregenden Zahl von bewaffneten Zwischenfällen mit Todesopfern abgelesen werden kann.

Bereits seit Ausbruch des Krieges im Jahr 1992 bemüht sich innerhalb der OSZE die so genannte Minsk-Gruppe unter Ko-Vorsitz von Russland, Frankreich und den USA um eine Lösung dieses Konflikts. Alle Bemühungen, den Status quo zu überwinden, sind bisher erfolglos geblieben. Zwar gelang es im Jahr 2007 mit den sogenannten Madrider Prinzipien eine aussichtsreiche Grundlage für einen Konsens zu legen, allerdings ist bis dato in keinem der Schlüsselfragen ein Verhandlungserfolg erzielt worden. Dazu gehören: Status von Berg-Karabach; Rückgabe der umliegenden, von Armenien besetzten Gebiete; Rückführung von Flüchtlingen; Sicherung der Grenzlinien.

In der gesamten Region ist eine Aufrüstungsspirale im Gange, die eine weitere Eskalation befürchten lässt. Die Rüstungsausgaben von Armenien und Aserbaidischans stiegen in den vergangenen Jahren kontinuierlich an. In Aserbaidischans umfassen die Verteidigungsausgaben mittlerweile 20 Prozent des gesamten Staatshaushalts. Armenien unterzeichnete im August 2010 eine Vereinbarung zur verstärkten militärischen Zusammenarbeit mit Russland. Russland unterhält eigene Militärbasen in Armenien. Begleitet wird die massive Aufrüstung in den beiden Ländern durch eine immer lauter werdende Kriegsrhetorik der politischen Führungen.

Nach armenischer Perzeption bereitet sich Aserbaidischans auf einen militärischen Angriff auf Karabach vor. Aserbaidischans hingegen befürchtet, dass sich mit der Zeit der Status quo verfestigt und sieht die Gefahr einer internationalen Anerkennung Berg-Karabachs. Die fehlende Vertrauensgrundlage zwischen den beiden Konfliktparteien

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDKAUKASUS

DR. CANAN ATILGAN

21. Juni 2012

www.kas.de/kaukasus

www.kas.de

verhindert nicht nur den Verhandlungsprozess, sondern blockiert den Weg für eine Suche nach flexiblen Lösungen.

Ein Konflikt ohne Gewinner

Im Berg-Karabach-Konflikt stoßen zwei wesentliche Prinzipien des Völkerrechts aufeinander: Die territoriale Integrität und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. In Bezug auf den künftigen Status Berg-Karabachs verweist Baku immer wieder auf das Prinzip der territorialen Integrität und betont die völkerrechtliche Zugehörigkeit des Gebiets zu Aserbaidschan. Dagegen bezieht sich die armenische Seite auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker und fordert die Unabhängigkeit des Gebiets oder seine Eingliederung in den armenischen Staat. Dabei missachten beide Seiten ein weiteres wesentliches Völkerrechtsprinzip: Die Unterlassung von Androhung oder Anwendung von Gewalt. Gemäß Artikel 2 Ziffer 3 und 4 der UN-Charta sind alle Mitglieder verpflichtet, ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel beizulegen. Völkerrechtlich sind weder militärische Drohungen Aserbaidschans noch die armenische Besetzung von aserbaidjanischem Staatsterritorium akzeptabel.

Armenische Streitkräfte besetzten im Zuge des Krieges nicht nur Berg-Karabach selbst, das etwa fünf Prozent des aserbaidjanischen Staatsgebietes ausmacht, sondern auch sieben umliegende aserbaidjanische Gebiete. Heute sind insgesamt etwa 20 Prozent des aserbaidjanischen Staatsgebietes unter armenischer Kontrolle. Die militärische Besetzung von Teilen des Staatsgebietes Aserbaidschans wurde 1993 vom UN-Sicherheitsrat verurteilt. Ähnlich wird die armenische Besetzung in Stellungnahmen der EU und der NATO kritisiert. Der größte Teil der besetzten Gebiete um Berg-Karabach ist seit der Flucht von Hunderttausenden aserbaidjanischen Bewohnern unbewohnt und gilt der armenischen Seite als Sicherheitsgürtel für Berg-Karabach.

In diesem Konflikt um Berg-Karabach, dessen Einwohnerzahl bei rund 150.000 liegt, sehen sich Armenier als Sieger und die Aserbaidschaner als Verlierer. Die Beset-

zung von Teilen des Staatsgebietes und die hohe Zahl von Binnenflüchtlingen sind für Aserbaidschan schwer zu verdauen. Die aserbaidjanische Regierung will nun offenbar mit kleinen „Blitzangriffen“ den Druck auf Armenien und die internationale Gemeinschaft erhöhen, den Status quo zu verändern. Es ist gewiss kein Zufall, dass der jüngste Schusswechsel während des Besuches der US-Außenministerin Hillary Clinton in der Region stattfand. Es ist zugleich eine Drohgebärde, die auf das Eskalationsrisiko hin zu einem Krieg hinweist. In öffentlichen Stellungnahmen weisen aserbaidjanische Offizielle immer häufiger auf eine militärische Lösung hin. Die aserbaidjanische Führung hat zwar auch wiederholt ihre Bereitschaft signalisiert, Berg-Karabach „größtmögliche Autonomie“ zuzugestehen, hat dies jedoch nie öffentlich konkretisiert.

Dennoch ist nicht zu erwarten, dass die schweren Zwischenfälle verbunden mit noch intensiverer Kriegsrhetorik zu einem zweiten Karabach-Krieg führen werden. Die aserbaidjanische Führung ist nicht daran interessiert, die wirtschaftlichen Fortschritte der vergangenen Jahre mit einem neuen Waffengang aufs Spiel zu setzen. Für Armenien besteht kein Handlungsbedarf, da das Land an der Sicherung seiner militärischen Errungenschaften interessiert ist.

Während die Zeit in der Status-Frage des Berg-Karabachs auf der Seite Armeniens zu sein scheint, steht das Land mit Blick auf die eigenen Entwicklungsperspektiven unter Druck. Aufgrund des Konflikts ist die 1000 km lange Grenze mit Aserbaidschan geschlossen, genauso wie der Grenzübergang zur Türkei. Nahezu der gesamte Außenhandel, einschließlich Energielieferungen, wird über Georgien und über eine schmale Grenze mit dem Iran abgewickelt. Vor dem Hintergrund internationaler Sanktionen gegen Iran, könnte dem Land auch diese Möglichkeit abhanden kommen. Im ressourcenarmen Armenien wächst die Armut, während die Bevölkerung den Ausweg immer mehr in der Migration zu sehen scheint. Darüber hinaus verhindert der Konflikt, dass Armenien in bedeutende regionale Projekte für Energie- und Verkehrsinfrastruktur einbezogen wird. Das Land wird bei der Planung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDKAUKASUS

DR. CANAN ATILGAN

21. Juni 2012

www.kas.de/kaukasus

www.kas.de

und Umsetzung künstlich umgangen. Vor diesem Hintergrund sehen armenische Experten die Gefahr, dass das Land zunehmend in eine internationale Bedeutungslosigkeit gerät.

Die Isolation Armeniens ist aus verständlichen Gründen im aserbaidischen Interesse. Das Land ist reich an Öl und Gas und profitiert sehr vom weltweiten Bedarf an Energieressourcen. Der wachsende Wohlstand ermöglicht weitreichende Investitionen und höhere staatliche Sozialleistungen. Die Ressourcen sorgen für einen Bedeutungsgewinn Aserbaidschans auf der internationalen Arena und somit auch für ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein, das für 2012/13 mit einem nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat gekrönt wurde.

Im Spannungsfeld der regionalen Bündnisse

Eines steht außer Frage: Eine Konflikteskalation würde die gesamte Region in Mitleidenschaft ziehen. Zugleich bieten aktuelle Allianzen und Rivalitäten aber auch wenig Grundlage für eine Konfliktbeilegung.

Auf der einen Seite steht die militärische und strategische Partnerschaft Armeniens mit Russland. Die russischen Militärbasen in Armenien waren selten so aktiv wie seit Anfang des Jahres. Laut einem jüngsten Bericht des armenischen Experten Richard Giragosyan haben in Armenien stationierte russische Militärs seit Beginn des Jahres über 300 Flugübungen im armenischen Luftraum durchgeführt, eine Steigerung um 20% im Vergleich zum Vorjahr. Darüber hinaus wird über Armeniens Teilnahme an der breit angelegten russischen Militärübung im Kaukasus spekuliert. Die Tatsache, dass daran auch Abchasien und Südossetien beteiligt sind, dürfte die georgische Regierung verärgern. Armenien ist das einzige Land im Südkaukasus, das Mitglied in der von Russland initiierten Organisation für kollektive Sicherheit ist. Das Land ist, um nicht in völlige Isolation zu geraten, auf ein gutes Verhältnis mit dem Iran angewiesen. Inzwischen verbinden beide Staaten eine Reihe von Kooperationsabkommen in den unterschiedlichen Bereichen. Die armenisch-

iranischen Beziehungen profitieren dabei vor allem von der Rivalität zwischen Aserbaidschan und dem Iran.

Demgegenüber steht die strategische Partnerschaft zwischen Aserbaidschan und der Türkei. Der Berg-Karabach-Konflikt war einer der wichtigsten Gründe für den Abbruch diplomatischer Beziehungen und der Grenzschießung zwischen Armenien und der Türkei. An dem Konflikt ist ebenfalls der Versuch der Normalisierung der armenisch-türkischen Beziehungen gescheitert. Eine weitere strategische Partnerschaft unterhält Aserbaidschan zu Georgien. Dabei dient Georgien nicht nur als Transitland für die aserbaidischen Energieressourcen, sondern den beiden Ländern gemein ist die Sorge um ihre territoriale Integrität. Zunehmend enger werden in jüngster Zeit die israelisch-aserbaidischen Beziehungen. Im April 2012 schlossen die beiden Länder ein Rüstungsgeschäft im Wert von 1.6 Mrd. USD ab, wonach Aserbaidschan mit Drohnen sowie Flug- und Raketenabwehrsystemen beliefert werden soll.

Sowohl im Hinblick auf den Berg-Karabach-Konflikt als auch auf die dynamische Bündnispolitik in der Region spielt Russland eine Schlüsselrolle. Moskau präsentiert sich durch regelmäßige Treffen auf Präsidentenebene als Gestaltungsmacht, allerdings bleibt der Verdacht, dass das russische Interesse an einer baldigen Lösung relativ gering ist. Russland ist der größte Waffenlieferant beider Länder. 55% der aserbaidischen und 96% der armenischen Waffenimporte kamen in den letzten Jahren aus Russland. Der Konflikt sichert Russland die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Entwicklungen im Kaukasus. Armenien bleibt von Russland als Schutzmacht abhängig und kann sich nicht stärker Richtung Westen orientieren. Aserbaidschan muss die russischen Interessen berücksichtigen, wenn es keine Verschlechterung des Status quo will. In der Konsequenz hat der Westen nur begrenzten Einfluss in der Region. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich die russischen Interessen in Zukunft verlagern. Das öl- und gasreiche Aserbaidschan ist kein unattraktiver Partner für Moskau, auch

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDKAUKASUS

DR. CANAN ATILGAN

21. Juni 2012

www.kas.de/kaukasus

www.kas.de

um seinen Einfluss im südlichen Kaukasus zu bewahren oder gar auszuweiten.

Dass Russland den Kaukasus vor allem unter geopolitischen Gesichtspunkten betrachtet, stellt das größte Manko der russischen Politik dar. Zu sehr setzt Moskau auf militärische Macht, wirtschaftlichen Druck, Schaffung von politischen Abhängigkeiten. Der russischen Politik fehlt der Soft-Power-Ansatz. Sie lässt keine Vision von einer prosperierenden, stabilen Nachbarschaft erkennen. Nur ein solches Interesse könnte Russland motivieren, einen nachhaltigen Beitrag zur Lösung des Konflikts zu leisten.

Lösung erfordert Flexibilität und Engagement der Konfliktparteien

Der Südkaukasus-Experte Thomas De Waal vergleicht die Suche nach einer friedlichen Lösung für Berg-Karabach mit der Sisyphus-Arbeit. Im Laufe der letzten Jahre standen die Konfliktparteien immer wieder kurz vor einem Durchbruch, aber bei entscheidenden Treffen hat entweder die eine oder die andere Seite einen Rückzieher gemacht. Zuletzt waren große Erwartungen an den neunten Gipfel in Kazan im Juli 2011 geknüpft worden. Es sah bis zur letzten Minute so aus, als würden sich die beiden Präsidenten unter Vermittlung des russischen Präsidenten über die Hauptprinzipien zur Konfliktregelung einigen. Es kam nicht zu einem Abkommen. Diesmal soll Aserbaidschan mit einer Reihe von neuen Änderungsvorschlägen für das Scheitern verantwortlich gewesen sein. Auch der zehnte Gipfel im Januar 2012 in Sotschi brachte keine nennenswerten Fortschritte. Seitdem haben sich die Aussichten auf einen Durchbruch zur Regelung des Konflikts erheblich verschlechtert.

Die wesentlichen Züge für eine Friedensvereinbarung sind in den Madrider Prinzipien festgelegt. Grundsätzlich werden diese von beiden Seiten als Arbeitsgrundlage für ein Friedensabkommen akzeptiert. Warum findet dennoch keine Einigung statt?

Ein möglicher Grund ist, dass in den Verhandlungen die Schlüsselfragen als Gesamtpaket behandelt und entsprechend gleichzeitig verhandelt werden. Dies ist mit

einem langwierigen und schwierigen Prozess verbunden, der von beiden Seiten viel politische Überwindung erfordert.

Darüber hinaus verlassen sich beide Konfliktparteien allzu sehr auf die internationale Vermittlung. Die Minsker Gruppe kann allerdings nicht mehr leisten, als Vorschläge und Lösungsansätze zu unterbreiten. Sie kann den Konfliktparteien die Lösung nicht abnehmen. Aserbaidschan und Armenien verhalten sich mit Blick auf notwendige eigene Initiativen sehr zurückhaltend. Ohne den politischen Willen zu größerer Kompromissbereitschaft und das Engagement der politischen Führungen beider Länder ist jedoch kein Durchbruch bei den Verhandlungen zu erwarten.

Eng in Zusammenhang damit steht das Fehlen zivilgesellschaftlicher Initiativen und Vorschlägen und damit auch der Mangel an innenpolitischem Druck auf die jeweiligen politischen Führungen. Die internationale Mediation und Konfliktbearbeitung beschränkt sich nämlich auf die Ebene internationaler Diplomatie, auf Gesprächsrunden im Rahmen der Minsker OSZE-Gruppe und auf armenisch-aserbaidschanische Präsidentschengipfel. Diese hohe Diplomatie ist geprägt von Abgeschlossenheit gegenüber der Öffentlichkeit. Nur sehr wenige Informationen über die Verhandlungen dringen nach außen, so dass kaum ein innenpolitischer Diskurs über Lösungsmöglichkeiten in den betroffenen Ländern stattfindet. Die Zivilgesellschaft zeigt sich daher eher der Vergangenheit verhaftet und verfolgt die Verhandlungen mit wenig Interesse.

Der 20. Jahrestag des Konflikts muss Anlass sein, die bisherigen Formen der Konfliktbewältigung zu überdenken und einen flexiblen Ansatz für die Beilegung des Konflikts zu entwickeln. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, Ruprecht Polenz, hat während seines jüngsten Besuches in Baku und Eriwan Anfang Juni dieses Jahres beide Seiten dazu aufgerufen, größeres Engagement im Sinne einer friedlichen Konfliktlösung zu zeigen. Konkret schlug er vor, das Verhandlungspaket aufzuschnüren und einzelne Maßnahmen mit deutlicher Signalwirkung einzuleiten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDKAUKASUS

DR. CANAN ATILGAN

21. Juni 2012

www.kas.de/kaukasus

www.kas.de

Ein wichtiger Schritt in diesem Sinne könnte der Rückzug armenischer Truppen aus einem der sieben besetzten Gebiete um Berg-Karabach kombiniert mit einer rechtlich bindenden Gewaltverzichtserklärung durch Aserbaidschan sein. Eine solche Initiative würde den Friedensprozess nachhaltig beleben und beiden Staaten größere internationale Anerkennung einbringen. Ebenfalls würden die von den Konfliktparteien selbst ergriffenen Initiativen helfen, regionale Blockaden und Grenzschießungen zu überwinden. Schließlich würde ein ernstgemeinter Friedensprozess den Weg zur Einbindung Armeniens in große regionale Infrastrukturprojekte ebnen und so auch die regionale Wirtschaftsentwicklung vorantreiben, von der sowohl Armenien als auch Aserbaidschan profitieren können.

Im Jahre 2014 jährt sich der Waffenstillstand von 1994 zum 20. Mal. Dieses symbolische Datum sollte für alle Beteiligten die Frist für eine endgültige Beilegung des Konflikts setzen. Dazu wäre es auch dringend notwendig, dass die Zivilgesellschaft beider Länder sich viel stärker für den Frieden einsetzt.