



KFIBS-Analyse

„The Great Game“ im Kaukasus: Das neue Strategiespiel zweier ungleicher Akteure¹

Der schwierige Spagat eines Interessenausgleichs
zwischen den USA und der Türkei

Von Özlem Yeşilkaya

ozlem.yesilkaya@kfibs.org

Ausgabe

2/06

Kontakt **KFIBS e. V.**: Balthasar-Neumann-Platz 24G, D-50321 Brühl (Rheinland), E-Mail: info@kfibs.org, www.kfibs.org

¹ Die vorliegende Arbeit beinhaltet Auszüge aus der Magisterarbeit der Autorin, die unter dem Titel „Die Beziehungen zwischen der Türkei und den USA im Wandel der neuen regionalen Lage nach dem Ost-West-Konflikt und dem zweiten Golfkrieg: Die interessengebundene Politik von 1991 bis 2003“ am 10. Mai 2005 dem Prüfungsamt der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln vorgelegt wurde.

* * *

Der Kaukasus und das Kaspische Becken: Ein „Fenster neuer Möglichkeiten“ für eine amerikanisch-türkische Regionalpolitik?

Das (sicherheits-)politische Gravitationszentrum, das zu Zeiten des Ost-West-Konflikts inmitten Europas lag, hat sich mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion gen Osten nach Eurasien verlagert. Mit der Auflösung der sowjetischen Satelliten und deren Zusammenschluss in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)² hat die strategische Lage in der Region um das Kaspische Becken enorme Veränderungen durchlaufen. Eine dem Westen für Jahrzehnte verschlossene Region, reich an natürlichen Energieressourcen, hat mit einem Mal eine große strategische Aufwertung erfahren; der Westen musste daher eine neue operative Lageeinschätzung vornehmen. Die Türkei, die allein schon aufgrund ihrer geografischen Nähe von diesen Entwicklungen besonders betroffen war, und die USA, die nun einzige verbliebene Weltmacht, mussten gemäß der neuen regionalen Lage ihre Politiken dementsprechend anpassen und, um diese umsetzen zu können, miteinander in Einklang bringen. Die Unterstützung und Förderung seitens der USA war angesichts des deutlichen Übergewichts zu Gunsten Russlands in vielen Bereichen, wie weiter unten dargestellt, ein wichtiger Verhandlungsanker für die Türkei. Genauso aber sollte die Türkei als NATO-Mitglied einen „Vorposten der westlichen Welt“ darstellen, über den man in der bis dahin noch verschlossenen Region Fuß zu fassen suchte.

Die Türkei als „Vorzeigemodell“ – Ein gescheiterter Versuch

Die Region um das Kaspische Becken – und in dieser Region insbesondere die Staaten Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan –, so wird vermutet, birgt das Potenzial in sich, den Bedarf an Öl aus dem Persischen Golf zwar nicht entscheidend zu kompensieren, ihn aber zumindest zu diversifizieren und somit eventuell eine stabilere

² Die GUS wurde am 8. Dezember 1991 als lockerer Staatenbund von Russland, der Ukraine und Weißrussland gegründet. Am 21. Dezember 1991 traten ihr Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan bei. 1993 kam dann noch Georgien hinzu. Die baltischen Republiken Estland, Lettland und Litauen lehnten den Beitritt jedoch ab.

Preispolitik für diesen Rohstoff zu ermöglichen.³ Doch auch nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und dem anschließenden „Kampf gegen den internationalen (islamistischen) Terrorismus“ hat die Region einen für die USA wichtigen militärstrategischen sowie geopolitischen Wert erhalten. Daher ist die Einschätzung des Kaukasus und Zentralasiens zweidimensional: zum einen energiepolitisch und zum anderen, für die USA verstärkt ab den Anschlägen vom 11. September 2001, sicherheits- und militärpolitisch. In der vorliegenden Analyse liegt der Fokus auf der energiepolitischen Ebene.

Die Türkei sah kurz nach dem Zusammenbruch der UdSSR eine Möglichkeit, ihren in Frage gestellten strategischen Wert als zur westlichen Allianz gehörender „Brückenkopf“ zwischen dem Westen und den sowjetisch kontrollierten Staaten unter Beweis zu stellen, aber auch einen außenpolitischen Aktivismus in der benachbarten Region, mit der sie sich kulturell, d. h. sprachlich und ethnisch, verbunden fühlte, zu verfolgen.⁴ Auch die USA sahen für Ankara die Rolle einer „stabilisierenden Führungsmacht“ vor,⁵ die das durch den Zusammenbruch des Sowjetreiches entstandene Vakuum füllen sollte. Dass die Einschätzung des türkischen Potenzials übertrieben und unrealistisch war, hat sich erst mit der Zeit herausgestellt. Hierbei haben sich die türkischen Führungsqualitäten aus vielerlei Gründen als sehr begrenzt erwiesen, um eine Modellfunktion für den Kaukasus und Zentralasien spielen zu können:⁶

(1) Ankara verfügte nicht über genügend Kapital, um große Investitionen in der Region vorzunehmen und die erwarteten Finanzhilfen zu leisten. So hat es den möglichen Nutzen wirtschaftlicher Beziehungen zu den infrastrukturell armen und unterentwickelten Staaten überschätzt, so dass die Türkei in ihrem Handel mit Zentralasien ein Handelsbilanzdefizit aufweist.

(2) Das türkische Modell eines laizistischen Staates mit der Betonung auf freier Marktwirtschaft, Demokratie und Säkularität hat wenig Begeisterung in den noch

³ Sokolosky, Richard/Paley-Charlick, Tanya, NATO and the Caspian Security. A Mission Too Far?, Santa Monica 1999, S. 1.

⁴ Für eine frühe Einschätzung des neuen türkischen Engagements siehe: Fuller/Lesser, Turkey's New Geopolitics: From the Balkans to Western China, Santa Monica 1993 (vgl. hierin Kap. 2: Turkey's New Eastern Orientation, S. 37-97).

⁵ Bahadır, Şefik Alp, Der Stellenwert Kaukasiens und Zentralasiens in der türkischen Außenpolitik, in: Rill, Bernd/Sen, Faruk (Hg.), Kaukasus, Mittelasien, Nahost. Gemeinsame Interessen von EU und Türkei, Berichte und Studien, Bd. 84, Hans-Seidel-Stiftung e. V., München 2001, S. 60 f.

sowjetisch geprägten und nach einer eigenen politischen Identität suchenden Staaten ausgelöst.⁷ Darüber hinaus war das türkische Staatsmodell aufgrund eigener Defizite (Menschenrechtsverletzungen gegenüber Minderheiten; Islamismus und schwere Wirtschaftskrisen) wenig glaubwürdig.

(3) Die türkische Elite hat in ihrem Engagement oftmals eine bevormundende Haltung eingenommen, welche die Sensibilitäten der gerade von Russland befreiten Staaten nicht genügend in Betracht zog. Dort wollte man die russische Dominanz keinesfalls durch eine türkische ersetzen.

(4) Der russische Einfluss wurde im Laufe der 1990er Jahre und v. a. mit Beginn des „Kampfes gegen den internationalen Terrorismus“ immer stärker. Die kurz nach der Auflösung des sowjetischen Reiches wenig kohärente Regionalpolitik Moskaus hat der Türkei lediglich für eine kurze Zeit einen gewissen Spielraum zugestanden. Präsident Wladimir Putin (seit dem 1. Januar 2000 im Amt) hat im Zuge des internationalen Terrorismus die Beziehungen zu den kaukasischen und zentralasiatischen Staaten verstärkt und seinen Einfluss in der Region, die als „näheres Ausland“ betrachtet wird, wieder behaupten können.⁸

„The Great Game“:⁹ Die strategische Bedeutung des Kaspischen Beckens für die USA und die Türkei als regionaler Akteur

Die Bemühungen externer Akteure um Einfluss und Kontrolle über die Energieressourcen des Kaspischen Raumes werden als ein neues „Great Game“ bezeichnet, ein an den Wettlauf zwischen dem zaristischen Russland, Großbritannien und dem Deutschen Reich aus dem 19. Jahrhundert angelehntes „Spiel“. Heinz

⁶ Larrabee/Lesser, Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty, National Security Research Division, Rand Publications, Santa Monica, 2003, S. 100 f.

⁷ Siehe hierzu: Lipovsky, Igor P., Central Asia: In Search of a Political Identity, in: TMEJ, Vol. 50/Nr. 2, Spring 1996, S. 216-223 u. Barkey, H./Menon, Rajan, The Transformation of Central Asia. Implications for Regional and International Stability, in: Survival, Vol. 34/No. 4, Winter 1992/93, S. 68-89.

⁸ „Die Bemühungen der Türkei, sich als führende Regionalmacht im Verhältnis zu zentralasiatischen Staaten zu etablieren, erlitten allerdings relativ früh einen Rückschlag, als nämlich Mitte 1992 Russland, Armenien und die zentralasiatischen Staaten ein Abkommen über kollektive Sicherheit unterzeichneten und die Region von Russland zum Interessengebiet (‚näheres Ausland‘) deklariert wurde. Hinzu kamen eine Reihe weitere Abkommen der Zusammenarbeit wie etwa ‚das Abkommen zur gegenseitigen Annäherung und Vertiefung der Kooperation‘ von 1996 zwischen Russland, Weißrussland, Kasachstan und Kirgisien, womit u. a. die Errichtung einer Zollunion angestrebt wird.“, zit. aus: Bahadir, S. 62. Vgl. auch Lepingwell, John W.R., The Russian Military and Security Policy in the „Near Abroad“, in: Survival, Vol. 36/No. 3, Autumn 1994, S. 70-92.

⁹ Ahrari, M.E., The New Great Game in Muslim Central Asia, McNair Paper 47, National Defense University, Washington D.C., Jan. 1996.

Kramer nennt es „one of the last playgrounds of classical geopolitics“.¹⁰ Waren damals Eisenwege von geostrategischem Wert, so sind es heutzutage Pipelines, die über Kontrolle und Einfluss entscheiden.¹¹ Den Wettlauf bestimmen eine Reihe interner und externer Akteure: Russland, die USA, die Türkei, der Iran, Saudi-Arabien und multinationale Ölfirmen gehören zu den *Global Players*, die von außen die Entwicklung von Transferwegen gemäß den jeweils eigenen Interessen zu beeinflussen suchen. Die internen Akteure, welche die betroffenen Staaten selbst sind (hierin sind im Rahmen dieser Analyse insbesondere Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan von Belang), sind aus mehreren Gründen auf die Kooperation mit den extraregionalen Akteuren angewiesen: Ihre Ressourcen befinden sich in einem landumschlossenen Gebiet, so dass der Export allein über fremdes Staatsgebiet ablaufen kann. Die an geeigneter Infrastruktur armen Staaten besitzen weder materielle noch finanzielle Kapazitäten, das Erdöl und Erdgas auszubeuten und für den Export nutzbar zu machen. Demnach sind Allianzen und Koalitionen unausweichlich. Von ökonomischer Relevanz sind insbesondere die auf See gelegenen Ölfelder östlich der aserbaidchanischen Hauptstadt Baku, die an dem nordöstlichen, kaspischen Festlandssockel gelegenen Ölfelder und die kasakischen Küstenfelder um Tengiz. Turkmenistan besitzt, allgemeinen Schätzungen zufolge, die weltweit dritt- bis viertgrößten Erdgasreserven, mit den größten Vorkommen am Amudarya, im Murgab-Becken und auf den Dauletabad-Feldern.¹²

¹⁰ Kramer/Müller, *Relations with Turkey and the Caspian Basin Countries*, in: Blackwill, Robert D./Stürmer, Michael (Hg.), *Allies Divided. Transatlantic Policies for the Greater Middle East*, CSIA Studies in International Security, the MIT Press, Cambridge/Massachusetts, 1997, S. 192. Vgl. ferner Jaffe, Amy Myers/Manning, Robert A., *The Myth of the Caspian “Great Game”*. The real Geopolitics of Energy, in: *Survival*, Vol. 40/No. 4, Winter 1998/99, S. 112-131.

¹¹ Larrabee, *U.S. and European Policy toward Turkey and the Caspian Basin*, in: Blackwill/Stürmer (Hg.), S. 161.

¹² Die *U.S. Energy Information Administration* (EIA) schätzte für den Dezember 2004 die nachgewiesenen Ölvorkommen Aserbaidschans auf bis zu 12,5 Mrd. Barrel (vermutet aber bis zu 32 Mrd. Barrel möglicher Vorkommen). Die nachgewiesenen Erdgasreserven werden mit 30 Billionen (Bio.) Kubikmeter (cbm) beziffert – bei einem möglichen Vorkommen von bis zu 35 Bio. cbm. Die nachgewiesenen Ölreserven Kasachstans werden auf 17,6 Mrd. Barrel, mit einem möglichen Vorkommen von bis zu 92 Mrd. Barrel geschätzt. Die nachgewiesenen Gasreserven belaufen sich laut Agentur auf 65 Bio. cbm, mit einem möglichen Vorkommen von bis zu 88 Bio. cbm. Die Ölreserven Turkmenistans werden mit nachgewiesenen 1,7 Mrd. Barrel von der Agentur als mengenmäßig nicht wettbewerbsfähig eingestuft. Dafür aber belaufen sich die nachgewiesenen Erdgasreserven auf insgesamt 71 Bio. cbm, mit einem möglichen Vorkommen von bis zu 159 Bio. cbm. Vgl. hierzu die Angaben der Agentur unter: http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/caspian_balances.htm (letzter Zugriff: 01.04.06). Für eine weitere Einschätzung siehe: Müller, Friedemann, *Der zukünftige Energiebedarf Europas und die Ressourcen der kaspischen Region*, in: Rill/Şen (Hg.), 2001, S. 14-26. Generell wird die Menge und Bedeutung der Energiemengen in der Region mit denen der Nordsee verglichen.

Für die USA sind drei Leitlinien maßgeblich:¹³ **(1)** die Förderung der Unabhängigkeit und Souveränität der GUS; **(2)** die Unterstützung kommerzieller Beteiligung von US-Firmen sowie die Integration der Region in den Weltmarkt; **(3)** die Streuung der Energiequellen, um den Bedarf an Erdöl aus dem Persischen Golf zu entlasten.

Die von der US-Diplomatin Rosemarie Forsythe diskutierte Herausforderung für die zukünftige US-Politik besteht darin, diese zum größten Teil kommerziellen Interessen mit außenpolitischen Zielen in Einklang zu bringen: Hierbei sind die Eindämmung des Irans, die Integration Russlands und dessen Förderung zu weiteren innerrussischen Reformen, die friedliche Beilegung regionaler Konflikte¹⁴ und der Erhalt guter Beziehungen zum türkischen Verbündeten, der wegen seiner geografischen Nähe zu diesem Gebiet für die Weltmacht USA ein wichtiger Partner ist, zu nennen.¹⁵ Die Identifizierung des türkischen Verbündeten als pivotaler, geopolitischer und partiell auch geostrategischer Akteur (*geostrategic player*)¹⁶ durch Zbigniew Brzezinski gründet auf der – wenn auch limitierten – Fähigkeit Ankaras, auf die Geschehnisse in der besagten Region einen gewissen Einfluss ausüben zu können.

Die Ausbeutung des Kaspischen Beckens bietet der Türkei die Gelegenheit, ihren eigenen steigenden Energiebedarf zu decken,¹⁷ die regionalen Lieferanten zu diversifizieren, aber auch durch mögliche Transferrouen durch türkisches Gebiet an der Ausbeutung und Vermarktung der kaspischen Ressourcen beteiligt zu werden. Aufgrund der nicht suffizienten, eigenen Fähigkeiten zur Realisierung dieser Ambitionen ist Ankara auf politische und finanzielle Unterstützung Washingtons angewiesen. Seit Dezember 1994 setzte sich Ankara für den Bau der Pipeline, die vom

¹³ Siehe Forsythe, Rosemarie, *The Politics of Oil in the Caucasus and Central Asia*, in: *Adelphi Paper* 300, 1996, S. 17 f.

¹⁴ Hier sind v. a. der armenisch-aserbaidchanische Konflikt um Berg-Karabach, der Tschetschenienkonflikt und die separatistischen Bemühungen der abkhasischen Region in Georgien zu erwähnen.

¹⁵ Forsythe, S. 18.

¹⁶ Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperative*, 1st edition, New York 1997, S. 41. Brzezinski unterscheidet zwischen „geopolitischen“ und „geostrategischen Akteuren“. Letztere definieren sich aufgrund ihrer Fähigkeit zur Machtprojektion. Die hier von Brzezinski angeführten Kriterien zur Identifizierung geopolitischer, pivotaler Staaten sind v. a. auf ihre kritische geografische Lokalität und ihren potenziell sensiblen Zustand, der Konsequenzen für das jeweilige Verhalten pivotaler Staaten hat, zurückzuführen. Hierbei sieht er im Iran und in der Türkei die Attribute sowohl geopolitischer als auch (jedoch innerhalb ihrer jeweils begrenzten Möglichkeiten) geostrategischer Fähigkeiten als gegeben an.

¹⁷ Die Türkei ist ein attraktiver Markt für kaspisches Öl und Erdgas: 1995 importierte die Türkei 25,8 Mio. Tonnen (t) an Rohöl. Für 2010 wird der Import von Erdöl auf 40 Mio. t geschätzt. Der Bedarf an Erdgas wird als noch höher eingeschätzt: 1998 importierte die Türkei noch 10 Mrd. cbm; 2010 sollen die Importe sich bereits auf 54 Mrd. und 2020 sogar auf 81 Mrd. cbm belaufen. Grund für den steigenden Bedarf ist die Substituierung von billiger türkischer Kohle durch Erdgas.

aserbaidschanischen Baku über das georgische Tiflis bis hin zum türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan führt, ein.¹⁸ Diese Route umgeht iranisches und russisches Territorium und stieß deshalb auf vehementen Widerstand dieser beiden Staaten. Aber auch das Internationale Konsortium Aserbaidschans (*Azerbaijan International Operative Company/AIOC*)¹⁹ stellte sich aufgrund zu hoher Kosten zu Beginn gegen diese Option und bevorzugte die kostengünstigere Route von Baku über tschetschenisches Gebiet hin zum russischen Novorossiysk – oder aber die Route über das georgische Supsa zu den türkischen Meerengen am Bosphorus hinaus.²⁰ Die USA, an dem Aufbau eines Ost-West-Korridors interessiert, unterstützten die türkische Position, auch weil diese die Isolierung Teherans in der Region fördert.²¹ Im September 2002 begann die Konstruktion der Baku-Ceyhan-Pipeline (Ende 2005 wurde sie teilweise in Betrieb genommen; die Arbeiten sollen noch bis 2008 andauern), nachdem sich die Präsidenten der Türkei, Aserbaidschans, Kasachstans, Turkmenistans und Georgiens in der Erklärung vom 19. Oktober 1998 hierfür ausgesprochen hatten.²²

¹⁸ Aus einer Fülle an Vorschlägen sind jedoch neben der Baku-Tbilisi-Ceyhan-Route noch drei weitere Pipelinerrouten ernsthaft diskutiert worden: **(1)** von Tengiz-über Tikhoretsk-nach Novorossiysk, **(2)** vom Iran über Nakhichevan-nach Ceyhan und **(3)** von Afghanistan-über Pakistan-zum Indischen Ozean. Für eine Übersicht der Optionen der Exportrouten: Forsythe, S. 44-58.

¹⁹ Das Konsortium multinationaler Ölfirmen aus den USA, GB, Norwegen, der Türkei, Russland, Japan, Saudi-Arabien und Aserbaidschan würde zum größten Teil für die Kosten des Projekts aufkommen. Kommerzielle Profitabilität und weniger politische Interessen stellten deswegen ein Hauptkriterium zur Entscheidungsfindung dar. Die türkische Regierung schätzte die Kosten der Baku-Ceyhan-Pipeline auf 2,3 Mrd. USD, wohingegen das AIOC die Kosten auf 4-4,5 Mrd. USD kalkulierte. Das AIOC stand der türkischen Zusicherung, Kosten, welche die eigenen Schätzungen übersteigen würden, zu übernehmen, skeptisch gegenüber. Siehe hierzu: Kramer, Heinz, *A Changing Turkey: Challenges to Europe and the United States* (Studies in Foreign Policy), Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000, S. 107.

²⁰ Zwar ist die Türkei nach der Montreux-Konvention von 1936 dazu verpflichtet, freien Zugang durch seine Meerenge zu jeglichem Zeitpunkt – außer zu Kriegszeiten- zu gewähren; doch verweigerte sich die türkische Regierung dieser Option, da sie zusätzlichen Verkehr von Öltankern über seine Meerenge nicht zulassen wollte. Sie begründete diese Position mit der Gefahr einer Umweltkatastrophe. Zwar ist diese Gefahr nicht von der Hand zu weisen, doch politische Beweggründe mögen hier ebenfalls eine Rolle gespielt haben.

²¹ Der ehemalige stellvertretende US-Außenminister Strobe Talbott drückte die US-amerikanische Unterstützung wie folgt aus: „(...) let me emphasize in the strongest terms that our plans and policy continue to feature the prospects for a pipeline running through Baku to Ceyhan. We will continue to make the case for that pipeline (...).“ Zit. aus: Sasley, Brent, *Turkey's Energy Politics*, in: Rubin, Barry/Kirişci, Kemal (Hg.), *Turkey in World Politics. An emerging multiregional power*, Lynne Rienner Publishers, Colorado/London, 2002, S. 228. Vgl. auch den Kommentar des ehemaligen Unterstaatssekretärs im US-Außenministerium Stuart Eizenstat vom Februar 1998: „(...) ,We feel very strongly there should be no pipeline across Iran. No ifs, ands, or buts.‘ Iran shall not be given ,a chokehold over energy development in the Caspian going west.‘ Instead the United States is ,trying to encourage (...) the creation of an east-west transportation corridor that goes through the Caspian Sea and through the Caucasus (...).“ Zit. aus: Kramer, *A Changing Turkey*, S. 104 f. Abgesehen vom strategischen Interesse wird (teilweise) auch vermutet, dass die Unterstützung der türkischen Position ebenfalls als eine Kompensation für die türkischen Verluste aus dem zweiten Golfkrieg 1990/91 und den sich anschließenden Sanktionen gedacht war; siehe hierzu: Sasley, S. 228.

²² Als im März 2001 der kasachische Präsident Nursultan Nazarbaev offiziell bestätigte, dass auch kasachisches Öl über Baku-Ceyhan exportiert werden würde, machte es diese Option auch für die multinationalen Ölfirmen wirtschaftlich profitabel. Mögliche aserbaidschanische Ausfälle könnten so ausgeglichen werden. Aber auch die Entdeckung der reichen Erdgasvorkommen unter den aserbaidschanischen Shah Deniz Feldern machten Baku-

Iran als regionaler Rivale der Türkei

Der Iran stellt in diesem Kontext einen regionalen Rivalen für die Türkei dar, indem er eine Alternative zu möglichen Exportrouten offeriert, die zudem von den internationalen Ölfirmen als kostengünstiger eingestuft werden. Das Szenario einer Verbesserung der US-iranischen Beziehungen und die damit einhergehende Aufwertung Teherans durch Washington würden wahrscheinlich den relativen Wert Ankaras mindern und seine Wettbewerbsfähigkeit schmälern. Dieses Szenario erscheint jedoch, vor allem angesichts der derzeitigen Bush-Administration und dem iranischen Regime unter Führung von Mahmud Ahmadinedschad, nicht sehr wahrscheinlich, wurde doch der Iran – neben Nordkorea und dem Irak – kurz nach den Anschlägen vom 11. September 2001 von Washington als Teil der „Achse des Bösen“ (*Axis of Evil*) betrachtet.²³ Liegt eine partielle Isolierung Teherans auch im Interesse Ankaras, so dass der daraus abgeleitete Wettbewerbsvorteil für Ankara erhalten bleibt, so läuft eine totale Isolierung des Nachbarn diesem zuwider. Der türkische Bedarf an Erdgas übersteigt den des Erdöls um ein Vielfaches. Um seine Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen zu verringern, sieht die Türkei in iranischen Lieferungen eine praktische Alternative und bevorzugt deswegen kooperative Beziehungen zu Teheran. Die USA sehen hierin jedoch eine Unterminierung ihrer *Containment*-Strategie.²⁴ Die Türkei sieht sich hier vor die Herausforderung gestellt, eigene Energieinteressen mit denen des US-amerikanischen Verbündeten in Übereinstimmung zu bringen und dabei gleichzeitig die Beziehungen zu keinem seiner Nachbarn aufs Spiel zu setzen. Das türkische Engagement für Baku-Ceyhan, nämlich einerseits die US-Unterstützung zu sichern, aber andererseits

Ceyhan für Firmen attraktiver, wenn Gaspipelines nun parallel zu der Ölpipeline laufen könnten. Siehe hierzu: Larrabee/Lesser, *Turkish Foreign Policy*, S. 109.

²³ Siehe hierzu die Rede des US-Präsidenten George W. Bush zur Lage der Nation vom 29. Januar 2002 – abrufbar unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (letzter Zugriff: 22.04.06).

²⁴ „(...) Ankara has had to go further in seeking to meet its energy needs than Washington has preferred. Although Ankara concurs with Washington on the wisdom of keeping Russia's role in the emerging energy sector to a minimum, Turkey has reached commercial agreements with both Russia and Iran, another country whose role the United States would like to see severely limited. (...) Ankara must be careful not to antagonize so valuable an ally, especially when Washington has been supportive on issues in which Turkey has historically lacked friends, such as EU-membership and Cyprus. Economic ventures with Iran come very close to unacceptable behavior for many U.S. policymakers.“, zit. aus: Sasley, S. 219 f.

Russland und den Iran nicht allzu sehr durch dieses Bemühen zu entfremden, stellte eine permanente Aufgabe dar.

Der Russische Faktor: *Virtual Rapprochement* – der Fall Aserbaidschan – Clintons gescheiterte *Russia-First*-Strategie

Russland hat nach der Auflösung der UdSSR die Regionalpolitik gegenüber seinen ehemaligen Satelliten neu justieren müssen. Diese hatten sich zwar in der GUS neu zusammengeschlossen, dennoch behandelte sie Russland gemäß der „Doktrin des Nahen Auslandes“:²⁵ Die postsowjetische Außenpolitik nahm in den 1990er Jahren für sich „ein besonderes sicherheitspolitisches Sorgerecht mit einer Option auf militärische Intervention in Anspruch“ (Rühl). In der Öffnung dieser Region gen Westen und in dem offenen Wettbewerb um Einfluss bei Ressourcen und Routen sah Moskau seinen relativ hohen Einwirkungsgrad in der Region als herausgefordert an. Die Doktrin bot aber die Gelegenheit, russisches Gewicht in das von Moskau als Einfluss-Sphäre betrachtete Gebiet einzubringen.

Die türkischen Beziehungen zu Russland stellen eine zweiseitige Angelegenheit dar: Einerseits ist man strategischer Rivale in der Region des Kaukasus, Zentralasiens und des Balkans, andererseits jedoch werden wirtschaftlich bedeutende Handelsbeziehungen betrieben. Die russisch-türkischen Beziehungen werden von Duygu Bazoğlu Sezer, Professorin an der *Bilkent*-Universität in Ankara, deswegen mit dem Konzept des *virtual rapprochement* bezeichnet,²⁶ da sie weder ganz Gegnerschaft noch ganz Freundschaft sind, sondern vielmehr eine Mischung aus beidem darstellen. Trotz des Abkommens zur türkisch-sowjetischen Freundschaft im März 1991 und dem nach der Auflösung der UdSSR folgenden Abkommen zur türkisch-russischen Freundschaft im Mai 1992 sind die bilateralen Beziehungen in den 1990er Jahren recht anfällig gegenüber regionalen Entwicklungen gewesen.²⁷ Für Ankara gilt es, in einem Balanceakt, den russischen Einfluss und die russische Präsenz in der Region zu begrenzen, ohne dabei Moskau zu verprellen. Der russische Faktor ist in der türkischen

²⁵ Rühl, Die NATO zwischen Kiew und Moskau, in: NZZ v. 16.12.2004, S. 6.

²⁶ Sezer, Duygu Bazoğlu, Turkish-Russian Relations. From Adversity to “Virtual Rapprochement”, in: Makovsky, Alan/Sabri, Sayari, Turkey’s New World. Changing Dynamics, in: Turkish Foreign Policy, The Washington Institute for Near East Policy, Washington D.C., 2000, S. 92-115.

²⁷ Bolukbaşı, Suha, Ankara’s Baku-Centered Transcaucasia Policy. Has it failed?, in: The Middle East Journal, Vol. 51/No. 1, Winter 1997, S. 87.

Kalkulation allgegenwärtig, sei es auf wirtschaftlicher oder aber auf politischer Ebene *in puncto* bilateraler Beziehungen, welche die Türkei beispielsweise zu dem kaukasischen Staat Aserbaidschan unterhält. Der Fall Aserbaidschan verdeutlicht exemplarisch die türkischen Bemühungen – unter gegensätzlicher US-Politik (siehe im Weiteren die Ausführungen zur Klausel 907 des *Freedom Support Act*) – im Kaukasus Fuß zu fassen und dabei gleichzeitig den russischen Machtanspruch einigermaßen zu begrenzen. Die protürkische Haltung – bei gleichzeitiger antirussischer Positionierung – des damaligen aserbaidischen Präsidenten (1992-93) Abulfas Eltschibej irritierte den Kreml. Mit einem militärischen Coup wurde Eltschibej am 18. Juni 1993 gestürzt und der frühere Kommunistenführer (1993-2003) Gejdar Alijew, der eine im Gegensatz zu dessen Vorgänger deutlich distanzierte Haltung zu Ankara einnahm, übernahm die Staatsmacht.

Für die Türkei sind folgende Punkte von Bedeutung: die **(1)** Konsolidierung der aserbaidischen Unabhängigkeit, **(2)** die Reduktion des dortigen russischen Einflusses, auch im Hinblick auf den Disput über Berg-Karabach, bei dem Russland eine proarmenische Haltung verfolgt, und **(3)** die kommerzielle Teilhabe an der Ausbeutung und dem Export aserbaidischen Öls ins westliche Ausland. Die türkische Manövrierfähigkeit in der Region (und speziell im Territorialkonflikt um Berg-Karabach) wurde durch den vom US-Kongress am 24. Oktober 1992 verabschiedeten *Freedom Support Act*, hier vor allem die Klausel 907, eingengt, die jegliche finanzielle Unterstützung durch die USA untersagte und über Baku Handelssanktionen verhängte. Erst unter der jetzigen Bush-Administration gelang es, mithilfe der offiziellen Aufhebung der Klausel 907 am 25. Januar 2002, das Sanktionsregime zu beenden. Allein im Fiskaljahr 2002 folgten US-Hilfeszahlungen in Millionenhöhe.²⁸ Dies hat nicht nur die US-Unterstützung der Baku-Ceyhan-Pipeline vereinfacht; Aserbaidschan hat auch – nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und dem darauf folgenden „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ – im sicherheitspolitischen Bereich an strategischem Wert für Washington gewonnen.²⁹

²⁸ Siehe hierzu die Angaben auf der Website des US-Außenministeriums: U.S. Assistance to Azerbaijan – Fiscal Year 2002, Fact Sheet, Bureau of European and Eurasian Affairs, Washington D.C., 06.06.02, abrufbar unter: <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/11028.htm> (letzter Zugriff: 01.04.06).

²⁹ „Aserbaidschan hat den von den USA geführten Kampf gegen den Terrorismus enthusiastisch unterstützt, indem es Informationen austauschte und Überflugsrechte bewilligte. Der US-Kongress hat sich durch Unterstützung der Regierung von Präsident Hejdar Alijew revanchiert, insbesondere durch sein Eintreten für eine Aufhebung der Handelssanktionen, die seit dem Höhepunkt des Konflikts um Nagorny Karabach 1992 in

Erst mit der Beendigung des US-Sanktionsregimes konnten die US-amerikanische und die türkische Regionalpolitik wenigstens teilweise miteinander in Einklang gebracht werden.

Das US-Konzept multipler Pipelines, von denen Baku-Ceyhan lediglich ein Teil eines ganzen Netzwerks an Pipelines sein soll, signalisierte der Türkei, dass Russland in seiner Kalkulation integriert werden muss – gerade weil dies auch Washington so handhabt. Das von Russland und der Türkei als „Null-Summen-Spiel“ initiierte Bemühen um Einfluss änderte sich zu Gunsten der Einsicht, dass das Endergebnis für beide Seiten akzeptabel sein muss. Gegenüber der offenen US-Unterstützung für Baku-Ceyhan machte Moskau aber seinen Unmut über eine „exzessive Politisierung“³⁰ dieser Pipeline als Hauptexportroute deutlich. Es hätte eine Route durch iranisches Gebiet gegenüber dem *Status quo* bevorzugt.

Dass die Beziehungen zu Russland eine große Komplexität aufweisen, zeigt etwa das bilaterale Energieabkommen *Blue Stream*, das im Dezember 1997 zwischen der türkischen Regierung und der mehrheitlich in Staatsbesitz befindlichen russischen Energiefirma *Gazprom* unterzeichnet wurde.³¹ Gemäß diesem Abkommen soll die Türkei in einem Zeitraum von 25 Jahren mit 16 Mrd. Kubikmetern Erdgas beliefert werden. Die Bedeutung der Türkei als Handelspartner hat auch die anfänglich starke russische Opposition gegenüber Baku-Ceyhan obsolet werden lassen, wobei russische Unternehmen wie Lukoil und Yukos ihr Interesse an einer Teilhabe am Konsortium bekundet haben.

Kraft waren.“, zit. aus: Nurijew, Elchan, Regionale Geopolitik nach dem 11. September: Aserbaidschan und die neue Sicherheitslage im Südkaukasus, in: *The Quarterly Journal*, No. 3, Juli 2002, S. 20, PFP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, Garmisch-Partenkirchen.

³⁰ „Russia all but openly opposes the Baku-Ceyhan route. In a clear allusion to U.S. lobbying, the Russian foreign ministry in October 1998 warned against ‚excessive politicizing‘ of the MEP [Main Export Route; Anm. der Verfasserin]. Russia seemingly prefers that the MEP go through Iran rather than Turkey in the event it cannot get the prize itself.“ Zit. aus: Sezer, *Turkish-Russian Relations*, S. 104. Für eine weitere Analyse zu gemeinsamen russisch-iranischen Interessen vgl.: Shaffer, Brenda, *Partners in Need: Russia and Iran’s Strategic Relationship*, PolicyWatch No. 533, The Washington Institute for Near East Policy, 08.05.01, abrufbar unter: <http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=1411> (letzter Zugriff: 03.04.06).

³¹ Die Konstruktion der ersten Pipeline wurde im Jahr 2002 beendet. Russland ist bereits jetzt der zweitgrößte Handelspartner der Türkei und der wichtigste Energielieferant mit einem 60%igen Marktanteil, der auf 80 %

Sicherheitspolitische Bedenken Ankaras

Im sicherheitspolitischen Bereich bewahrt Ankara seine Skepsis gegenüber russischer Einmischung in die innerstaatlichen Angelegenheiten der GUS-Mitglieder und der russischen Haltung zum „Konventionelle Streitkräfte in Europa“-Vertrag (kurz: KSE-Vertrag)³² – und hierbei insbesondere gegenüber der oppositionellen Haltung Moskaus hinsichtlich der Flankenregelung im Nordkaukasus, wo es sich in Anbetracht gewaltsamer Konflikte in Georgien, Aserbaidschan, Armenien und v. a. wegen des Tschetschenienkonflikts größere militärische Handlungsfreiheit sichern möchte. Im Originalvertrag wird dem unter Artikel V durch eine „Begrenzung von Waffensystemen in seinem [russischen, Anm. der Verfasserin] nordkaukasischen Militärbezirk, auf die ursprünglich die NATO bestanden hatte, um die Massierung von sowjetischen Waffen an der Grenze zum NATO-Mitglied Türkei zu verhindern“,³³ entgegengewirkt. Auf der Überprüfungskonferenz im Mai 1996 setzte sich Ankara für die Beibehaltung des Artikels V ein, konnte sich aber letztlich nicht durchsetzen. Es wurde schließlich ein Kompromiss erzielt, der Russland die für einen größeren Raum zugestandenen Waffenbestände nun für eine kleinere Region, somit also mit einer größeren Dichte, erlaubte. Das Nachgeben Ankaras wird zum größten Teil als Konsequenz des von Washington ausgeübten Drucks angesehen, das sich im Gegenzug durch eine konzessive Haltung in dieser Frage ein russisches Entgegenkommen sowie die Bereitschaft zur Kooperation bei der NATO-Osterweiterung und den START-Verhandlungen (*Strategic Arms Reduction Talks*) erhoffte.³⁴

ansteigen könnte, wenn das *Blue-Stream*-Projekt voll einsatzfähig sein wird. Vgl. Larrabee/Lesser, Turkish Foreign Policy, S. 112 f.

³² Die Verhandlungen zum KSE-Vertrag (09.03.1989 – 20.11.1990) vor dem Hintergrund der Konventionellen Rüstungskontrolle in Europa – kurz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – zu sehen, verpflichtet die Vertragsstaaten, die Mitgliedsstaaten der NATO und die des Warschauer Paktes, den es nach Abschluss der Gespräche *de facto* nicht mehr gab, zur „Reduzierung auf der Grundlage des Prinzips: Wer mehr hat, muss mehr abrüsten.“ Siehe: Woyke, Wichard (Hg.), Handwörterbuch Internationale Politik, 8., aktualisierte Aufl., Bonn 2000, S. 236 f.

³³ Ebd., S. 238.

³⁴ Sezer, Turkish-Russian Relations, S. 107 f.; Larrabee, Turkish Foreign and Security Policy, in: Larrabee, S. F./Lesser, I.O./Khalizad, Zalmay, The Future of Turkish-Western Relations. Toward a Strategic Plan, Rand Publications, Santa Monica 2000, S. 3 f. Der START-I-Vertrag (teilweiser Abbau nuklearer Sprengköpfe) wurde unter Präsident Bush sen. und Michail Gorbatschow am 31. Juli 1991 unterzeichnet, trat aber erst nach der Ratifizierung durch das ukrainische Parlament 1993 am 5. Dezember 1994 in Kraft. Hierauf folgte der START-II-Vertrag (Verpflichtung, fast $\frac{3}{4}$ der in den USA, Russland, Ukraine, Weißrussland und Kasachstan stationierten strategischen Sprengköpfe bis zum Jahr 2003 abzuschaffen), den die USA im Januar 1996, Russland erst im Mai 2000 ratifizierten. Im März 1997 vereinbarten die Präsidenten Clinton und Jelzin die Aufnahme von START-III-Verhandlungen; die erste Gesprächsrunde fand im August 1999 statt. Die USA streben in diesem Rahmen auch

Der US-Ansatz gegenüber dem Kaukasus und Zentralasien schien bis Mitte der 1990er Jahre keiner übergeordneten kohärenten Regionalpolitik zu folgen. Es wurde Bush sen. (und später auch der Clinton-Administration) vorgeworfen, so wenig über Geografie, Kultur, Geschichte und politische Verflechtungen der Region gewusst zu haben, dass aus Washington lediglich improvisierte *Ad-hoc*-Handlungen kamen, die bis zur zweiten Amtszeit Clintons stets der als wichtiger erachteten Russlandpolitik untergeordnet worden waren,³⁵ die sich in der so genannten *Russia-First*-Strategie manifestierte. Clinton verfolgte eine durchaus ambitionöse Russlandpolitik.³⁶ Durch die Unterstützung des russischen Reformkurses wollte man den einstigen Rivalen fest im westlichen Staatensystem verankern. Doch in der Praxis waren Widersprüchlichkeiten dieses Strategieansatzes nicht zu vermeiden. Diese Ambiguität hatte weniger ideologische Gründe. Sie war vielmehr Ausdruck einer unsicheren Einschätzung des neuen postsowjetischen Wesens Russlands. Als der russische Reform- und Demokratisierungsprozess Mitte der 1990er Jahre ins Stocken geriet, Moskau mit einer unrechtmäßigen Stationierung weiterer Truppen im Nordkaukasus gegen den KSE-Vertrag verstieß und die russische Duma sich weigerte, den von der Bush-Administration ausgehandelten START-II-Vertrag zu ratifizieren,³⁷ konnte Clintons ambitionierte *Russia-First*-Politik, die Ankara wegen ihrer gegenüber Moskau als zu konzessiv wahrgenommenen Haltung ohnehin ein Dorn im Auge war, als gescheitert angesehen werden. Die Clinton-Administration musste eine Neuorientierung vornehmen und öffnete sodann den Fokus auf den Kaukasus.³⁸ Direkte US-Militärpräsenz ist in der Region zwar nicht vorhanden, doch dient, nach Ansicht des Bonner Politikwissenschaftlers Christian Hacke, die NATO

eine Revision des im Mai 1972 unterzeichneten ABM(= *Anti-Ballistic Missile*)-Vertrages an, um das von ihnen angestrebte „Nationale Raketenabwehrsystem“ (*National Missile Defense/NMD*) ABM-vertragskompatibel zu machen, welchem sich Russland gegenüber bislang eher verschlossen gezeigt hat. Vgl. Rühl, Wiederaufnahme des strategischen Dialogs. Reduktion der amerikanisch-russischen Nuklearrüstung, in: NZZ v. 11.05.2001, S. 9.

³⁵ Vgl. hierzu: Hill, Fiona, A Not-So-Grand Strategy: U.S. Policy in the Caucasus and Central Asia Since 1991 [im Original: „Une stratégie incertaine: la politique des États-Unis dans le Caucase et en Asie centrale depuis 1991“, in: *Politique étrangère*, Institut Français des Relations Internationales/IFRI, 2001], The Brookings Institution, 2001, abrufbar unter: <http://www.brookings.edu/views/articles/fhill/20010200.htm> (letzter Zugriff: 22.04.06).

³⁶ „Er wollte (...) nicht nur die außenpolitische Zusammenarbeit verbessern, sondern direkt die innere Entwicklung beeinflussen, um Russland zum Juniorpartner der Weltpolitik zu machen.“ Zit. aus: Hacke, S. 548.

³⁷ Die russische Duma stimmte START II erst im April 2000, und das auf Betreiben Präsident Putins, zu.

³⁸ „Konsequenterweise orientierte sich die Regierung Clinton neu und konzentrierte sich auf die ehemaligen sowjetischen Republiken Ukraine und des Kaukasus. (...) Deshalb bauen die USA ein neues Netz von Beziehungen, in dem die jungen Staaten aus Russlands Einfluss herausgelöst und in den Einflussbereich der USA gezogen werden sollen. Im Zuge dieser Entwicklung wertete Clinton die Türkei als Partner auf, um die Nervenstränge des Industriezeitalters, die Ölpipelines, zu verstärken und Iran sowie Russland zu isolieren.“ Zit. aus: Hacke, S. 550.

„als verlängerter Arm amerikanischer Interessen“.³⁹ Die Einbindung des Kaukasus in das Projekt der so genannten Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*/PfP) innerhalb der NATO und die NATO-Osterweiterung sind ein Derivat dieser Strategie.

Das Verhältnis Türkei – USA: teils belastet, teils stabil

Es zeigt sich, dass bei bestimmten langfristigen Zielen, wie z. B. der Förderung der politischen Unabhängigkeit der kaukasischen Staaten, einer Anbindung ihrer Energieressourcen an den Weltmarkt oder einer politisch-militärischen Integration in die NATO, eine Interessenskongruenz zwischen der Türkei und den USA besteht. Oftmals existieren jedoch verschiedene Verhandlungstaktiken – oder aber der Verhandlungskontext (die USA als Weltmacht, die Türkei als potenzielle Regionalmacht) ist ein gänzlich anderer, so dass das Endergebnis ein gänzlich anderes sein kann, als das, welches sich der jeweilige Partner im Vorfeld erhofft hatte. So müssen beispielsweise auch innenpolitische Aspekte in den USA zur Erklärung der anfänglichen Sanktionspolitik gegenüber Aserbaidschan und der darauf folgenden Lockerung derselben in Betracht gezogen werden.

Kalkulieren Washington und Ankara einen Mehrwert durch ein Zusammengehen ein, ist ein Ausgleich verschiedener Interessen unumgänglich. Bestehen aber, so wie im Falle Irans oder Russlands, teilweise konträre Positionen, ist ein Alleingang – gefolgt von bilateralen Übereinkünften – oftmals die Folge, bei dem der jeweilige Allianzpartner eventuell das Nachsehen haben kann.

Angesichts russischen Muskelzuckens gegenüber Loslösungsreflexen seitens Georgiens und Aserbaidschans verfolgen beide, die Türkei und die USA, eine Politik der kleinen Schritte, auch um Russland nicht allzu sehr vor den Kopf zu stoßen. Das endgültige Ziel jedoch, das kaukasische Bestreben, in westlichen Institutionen Fuß zu fassen, zu unterstützen und in einem günstigen Moment zu verwirklichen, bleibt weiterhin bestehen.

³⁹ Ebd., S. 551.